EVALUACIÓN NÚMERO 1643 "POLÍTICA LABORAL"



ÍNDICE

Introducción

La política laboral se establece en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y la Ley Federal del Trabajo (LFT), a cuales regulan las relaciones entre patrones y trabajadores, así como las normas del trabajo que tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de producción, a efecto de propiciar el trabajo digno y socialmente útil en todas las relaciones laborales.

En el presente documento se evaluó la "Política Laboral" del periodo 2001-2014, en términos de la definición del problema público que le da origen, el diseño, la implementación y los resultados, a fin de determinar el grado de avance en la resolución de los problemas relativos a las insuficientes medidas de seguridad en los centros de trabajo, el deterioro de la paz laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios mínimos, y la baja productividad, los cuales afectan negativamente a las relaciones laborales.

Los entes responsables de la política laboral son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET), y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI), los cuales tienen el propósito de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones normativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución y la LFT.

La evaluación de la política laboral se integra por tres capítulos. En el primero se mencionan los conceptos básicos y la importancia de la política pública, la evolución histórica, así como el estado general actual de la política objeto de evaluación después de la reforma laboral de 2012. El segundo capítulo se integra por la definición del problema público de acuerdo con los diagnósticos incluidos en el marco jurídico que fundamenta esta política, así como con los señalados en la planeación nacional y sectorial de mediano plazo, en donde se identifican los factores causales del problema que da origen a la política durante el periodo 2001-2014. El estudio del diseño de la

política pública integrado por el normativo, institucional, programático-presupuestal, metodológico, evaluación y rendición de cuentas. El análisis de la implementación de la política pública relativo a las acciones de supervisar el cumplimiento de la normativa laboral; otorgar servicios de asesoría, conciliación y defensa legal, fijar anualmente el salario mínimo, y la capacitación a los trabajadores de micro, pequeñas y medianas empresas, por medio de los programas a cargo de la STPS, la JFCA, la PROFEDET, y la CONASAMI. Se presenta un análisis de los gastos operativos ejercidos en la implementación y el costo unitario de esas acciones. También, se muestran los resultados de la política pública en materia de seguridad en los centros trabajo, paz y justicia laboral, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos, y la productividad laboral. Asimismo, en la evaluación se presenta un análisis de las características esenciales del trabajo digno establecido en la Constitución y la LFT, con el propósito de describir la situación actual de los trabajos de la población ocupada.

Además de la regulación de las relaciones laborales, la STPS realiza acciones relacionadas con la promoción del mercado laboral para que las personas desocupadas accedan a un empleo formal, con el propósito de contribuir a la disminución del desempleo y la tasa de ocupación en el sector informal, las cuales se vinculan con la política económica.

Finalmente, el tercer capítulo se compone por las consideraciones finales y la prospectiva de la política pública, en donde se presenta el pronunciamiento de la Auditoría Superior de la Federación de la política laboral, las oportunidades de mejora para la política pública, la matriz de riesgos clave que impactaron en los resultados de la política, y la prospectiva de la reforma laboral a 2018. Para mayor detalle de los aspectos clave evaluados consultar el anexo 1.

Es importante mencionar que se evaluaron las actividades relativas a la regulación de las relaciones laborales; no obstante, también se analizó lo referente a las acciones de vinculación de la oferta y demanda de trabajo, tema con el que la STPS contribuye al fomento al empleo.

1. Antecedentes

1. Antecedentes

En este capítulo se explican los aspectos básicos y la importancia de la política laboral, la evolución histórica, así como el estado general actual de la política posterior a la reforma laboral de 2012.

1.1. Conceptos básicos

La política laboral se define como el conjunto de normas jurídicas, instituciones, objetivos y estrategias establecidas por el Gobierno Federal que rigen las relaciones de trabajo entre patrones y trabajadores, con el propósito de que éstas se desarrollen en condiciones propias para propiciar un trabajo digno y socialmente útil [1/] para todos los mexicanos.

La política pública se fundamenta en el artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo (LFT), en donde se establecen los derechos y las obligaciones de patrones y trabajadores en las relaciones laborales, a fin de conseguir un equilibrio entre ambas partes. La LFT define como relación laboral a la prestación de un trabajo personal subordinado a otra persona física o moral mediante el pago de un salario, y al trabajo como toda actividad humana, intelectual o material, requerido por cada profesión u oficio. [2/]

La política laboral nacional se planea, define y aplica por el Gobierno Federal desde la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), la cual es responsable de vigilar la aplicación de la legislación laboral vigente, impartir y procurar la justicia laboral, determinar los salarios mínimos, y promover la capacitación de los trabajadores para los sectores más vulnerables. Debido a la naturaleza jurídica, socioeconómica y política de esos temas, la política laboral se vincula con la política

---

1/ Se entiende por trabajo digno y socialmente útil aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana del trabajador; no existe discriminación; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.
Artículo 2, **"Ley Federal del Trabajo"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

2/ Artículos 8 y 20, **"Op cit"**.

económica en materia de empleo, debido a que dicha dependencia cuenta con atribuciones para promover el mercado laboral, a fin de que las personas desocupadas accedan a un empleo formal, y así contribuir a la disminución del desempleo y combatir la ocupación en el sector informal de la economía.[3/] Lo anterior, se sustenta en el artículo 123 constitucional, el cual señala que el Estado es responsable de promover la creación de empleos, por medio del Servicio Nacional de Empleo de la STPS regulado por la LFT.

De acuerdo con el artículo 123 de la Constitución, la LFT y las atribuciones de la STPS, la política laboral se resume en cuatro tareas fundamentales: 1) la supervisión del cumplimiento de la normativa para garantizar las condiciones adecuadas en el trabajo; 2) la resolución de conflictos laborales por medio del otorgamiento de los servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; 3) la fijación de los salarios mínimos, y 4) la promoción de la capacitación a trabajadores que aumente la productividad laboral; asimismo, se define una terea vinculada con la política económica relativa a 5) promover el acceso al empleo.

Es importante señalar que la reforma laboral de 2012, se ajustó a las condiciones socioeconómicas, y demográficas actuales del país, así como al establecimiento de nuevas prácticas laborales en materia de contratación, a fin de flexibilizar el mercado laboral y favorecer el acceso al empleo formal con mayores ingresos para los trabajadores.[4/]

3/ La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es la dependencia de la administración pública federal responsable de conducir la política laboral, en términos de vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el Artículo 123 constitucional y en la Ley Federal del Trabajo; coordinar y dirigir a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), así como a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) y demás organismos del sector para lograr el cumplimiento de los objetivos y estrategias de la política pública; promover al empleo; procurar el equilibrio entre los factores de la producción (patrones y trabajadores); promover el incremento de la productividad del trabajo por medio de la asesoría y la capacitación.
Artículo 40, **"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014, México.

Presidencia de la República, **"Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012, y 2013-2018"**, publicados en el Diario Oficial de la Federación.

4/ Congreso de la Unión, **"Exposición de motivos de la Reforma a Ley Federal de Trabajo 2012"**, reforma a la Ley Federal del Trabajo del 30 de noviembre de 2012.

1.2. Importancia de la política laboral

En el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se señala que toda persona tiene derecho a un trabajo digno y socialmente útil, por lo que el Estado promoverá la creación de empleos. [5/]

La política laboral, además de tener rango constitucional, se sustenta en la Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual tiene por objeto regular las relaciones entre patrones y trabajadores, así como establecer las normas del trabajo orientadas a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, a fin de propiciar el trabajo digno en todas las relaciones laborales. [6/]

El trabajo está consagrado como un derecho humano por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en la "Declaración Universal de los Derechos Humanos", en la cual se señala que toda persona tiene derecho al trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo, así como derecho a igual salario por trabajo igual sin discriminación alguna. [7/] El acceso a un trabajo seguro, productivo y remunerado de manera justa es un factor fundamental para la autoestima de las personas y las familias, y les permite hacer una contribución productiva y, por lo tanto, elevar su calidad de vida. [8/]

La política pública, además de regular las relaciones laborales entre los trabajadores y los patrones, busca supervisar el cumplimiento de la legislación laboral, solucionar los conflictos entre trabajadores y patrones, establecer los salarios mínimos, y promover la capacitación, así como contribuir al objetivo de la política económica relativo a el acceso al empleo formal para disminuir el desempleo y las relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad.

5/ Artículo 123, **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de julio de 2014.

6/ Artículos 1 y 2, **"Ley Federal del Trabajo"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

7/ ONU, (1948), **"Declaración Universal de los Derechos Humanos"**, Organización de las Naciones Unidas (ONU), Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948, publicado en la página web: http://www.cinu.mx/, y consultado el 29 de abril de 2015.

8/ OIT, (2012), **"Op cit"**.

La población objetivo de la política laboral se integra por las personas que tienen un trabajo para satisfacer sus necesidades y las de sus familias (población ocupada), o bien están en espera o buscando un empleo (población desocupada). [9/]

En 2014, la Población Económicamente Activa (PEA) fue de 51.9 millones de personas, [10/] cifra que representó el 43.2% de la población total de México (120.2 millones de habitantes). [11/] Para ese año, la población ocupada fue de 49.4 millones de personas y la desocupada fue de 2.5 millones de personas, el 95.2% y 4.8% de la PEA, respectivamente. Sobre dicho aspecto, cabe señalar que 28.8 millones de trabajadores ocuparon puestos de trabajo informales que carecen de seguridad social para los trabajadores y sus familias conforme a la LFT. Asimismo, en el periodo 2001-2014, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) registró 1.8 millones de conflictos laborales en los últimos 14 años, de los cuales se resolvieron 1.1 millones (61.1%) conforme a la ley, [12/] lo que muestra incumplimiento constante de la normativa laboral.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) señala que las políticas laborales vinculadas con las económicas son favorables, siempre y cuando estas últimas contengan mecanismos de acceso al financiamiento, y estrategias para el fomento de la inversión y el consumo, como es el caso de México. También, la existencia de instituciones públicas responsables de la protección del empleo que tienen por objeto garantizar la distribución de los recursos económicos para el trabajo, la protección de los derechos laborales, y la implementación de estrategias que integren a los trabajadores en un sistema laboral formal, así como incrementar los ingresos y el poder adquisitivo de los sectores más pobres, han creado modelos que preparan a la población de manera progresiva para salir del sector informal de la economía. [13/]

9/ La Población Económicamente Activa (PEA) está compuesta por la población ocupada y desocupada. La PEA Desocupada, también denominada desempleada, es el grupo de personas que buscan activamente incorporarse a algún empleo.
INEGI, (2013), **"Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

10/ INEGI, (2014), **"Estadísticas de Ocupación y Empleo 2014"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicado en la página web: http://www.inegi.org.mx/, consultado el 6 de mayo de 2015.

11/ CONAPO, (2013), **"Proyecciones demográficas 2010-2050"**, Consejo Nacional de Población (CONAPO), publicado en la página web del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI): http://www.inegi.org.mx/ el 12 de febrero de 2015, y consultado el 30 de abril de 2015.

12/ INEGI, (2014), **"Banco de información INEGI. Indicador: Conflictos de trabajo"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), publicado en la página web: http://www.inegi.org.mx/, consultado el 30 de abril de 2015.

13/ OIT, (2012), **"La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015"**, Organización Internacional del Trabajo (OIT), publicado en la página web: http://www.ilo.org/global/lang--es/index.htm, el 16 de noviembre de 2012, y consultado el 29 de abril de 2015.

Por lo anterior, durante el periodo 2001-2014 los objetivos de la política laboral se han mantenido consistentes en la planeación de mediano plazo, en términos de otorgar seguridad en los centros de trabajo, proteger los derechos de los trabajadores y el salario mínimo, así como promover la capacitación y el empleo formal. Además de ello, a partir de la modificación de la Ley Federal del Trabajo de 2012 (reforma laboral), la política laboral busca flexibilizar el marco normativo del mercado de trabajo, a fin de incentivar la transición de los trabajadores que se encuentran en el mercado informal al formal, y de favorecer el acceso al empleo formal en beneficio principalmente de los jóvenes y las mujeres.

1.3. Evolución histórica de la política laboral

El primer antecedente importante en materia laboral se presentó en la Constitución de 1857, la cual establecía el derecho a ocuparse en la profesión, industria o trabajo (útil y honesto), que mejor conviniera; que nadie podría ser obligado a prestar servicios personales, sin una retribución justa, y la preferencia de trabajadores mexicanos sobre los extranjeros en igualdad de circunstancias. No obstante, la realidad era que las condiciones de trabajo eran dictadas por los dueños de las fábricas, minas o plantaciones, por lo que los trabajadores estaban sujetos a extensas jornadas laborales; bajos salarios; condiciones de inseguridad e insalubridad en los centros de trabajo; trabajo infantil; y ausencia de protección legal e institucional de los derechos de los trabajadores. Como ejemplo, a continuación se presenta un extracto del Reglamento Interior de la Fábrica de Hilados y Tejidos de Tlalpan, de mayo de 1866:

Reglamento interior de la fábrica de hilados y tejidos de Tlalpan - mayo de 1866	
Artículo 1°	Desde el día 26 del presente, el trabajo de esta fábrica queda arreglado definitivamente en los términos siguientes: **empezará el trabajo por la mañana a la hora en que la luz natural permita ver los salones, y acabará a las nueve y media de la noche.**
Artículo 6°	[…], el portero permanecerá precisa e indispensablemente en su lugar todo el tiempo que duren las horas de trabajo, **y si faltara de permanecer en él, se le multará en toda la raya que gana en la semana.**
Artículo 7°	Todos los maestros y operarios subalternos de la fábrica desempeñarán todos los días y harán el trabajo que se señale, bien sea por los primeros a los últimos, o por el director a los primeros, lo cual harán sin excusa ni pretexto alguno, y **si faltaren al trabajo sin dar aviso al director o maestro, con anticipación de una semana, perderán la raya que tengan ganada en atención al grave perjuicio que causan al establecimiento, dejando una máquina parada**. En caso de enfermedad, avisarán al respectivo maestro.
Artículo 10°	Todos los individuos destinados en dicha fábrica, observarán en ella durante el tiempo de **labores la más cumplida circunspección sin mezclarse unos con otros en conversaciones ni chanzas.**
Artículo11°	**Los que faltaren a lo prevenido en el anterior artículo, serán multados por los maestros**.

Durante el Porfiriato (de 1876 a 1911), [14/] la tierra era casi la única fuente de riqueza en México y estaba concentrada en las manos de un pequeño sector de la sociedad, lo que provocaba la explotación de los trabajadores del campo. Las jornadas laborales eran de por lo menos 14 horas diarias, los salarios muy bajos, y hombres, mujeres y niños eran sometidos a condiciones infrahumanas.

Al término de la Revolución Mexicana (1910-1917), [15/] el 5 de febrero de 1917 se promulgó la nueva CPEUM, en donde se incorporó el artículo 123 a efecto de regular las relaciones obrero-patronales en el país, y se le atribuyó al Estado el derecho de intervenir en conflictos laborales. A partir de entonces, se identifican cinco etapas de evolución histórica de la política laboral, como se muestra en el diagrama siguiente:

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA POLÍTICA LABORAL A PARTIR DE 1917

PRIMERA ETAPA
1917-1930
- Promulgación del artículo 123 constitucional.
- Establecimiento de los principios fundamentales de los trabajadores.
- Creación de la JFCA y la PROFEDET.

SEGUNDA ETAPA
1931-1970
- Promulgación de la LFT.
- Creación de la STPS, el IMSS, el ISSSTE, y la CONASAMI.
- Establecimiento de las prestaciones de los trabajadores.

TERCERA ETAPA
1971-2000
- Creación del INFONAVIT y del FONACOT.
- Primeros programas de apoyo al empleo

CUARTA ETAPA
2001-2012
- Implementación de los programas de la política laboral.

QUINTA ETAPA
2012-2014
- Reforma a la LFT.
- Formalidad del empleo.

a) Primera etapa: periodo de 1917 a 1930

La promulgación de la Constitución de 1917 marcó el inicio de la política laboral con la incorporación del artículo 123, en el cual se establecieron los principios fundamentales del trabajo, tales como: limitar a ocho horas la jornada de trabajo; un día de descanso semanal como mínimo; prohibir el trabajo a menores de 12 años; establecer condiciones de trabajo salubres y seguras;

[14/] El Porfiriato se le conoce como al periodo de gobierno del General Porfirio Díaz, quien ocupó la presidencia del país durante el periodo de 1876 a 1911, con la excepción de 1880 a 1884, donde el presidente de México fue Manuel González.
Kennth Turner, J., **"México Bárbaro"**, Ediciones Leyenda, 2006, México.

[15/] La Revolución Mexicana es el movimiento armado iniciado en 1910 para terminar la dictadura de Porfirio Díaz y que culminó oficialmente con la promulgación de la nueva Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, siendo ésta la primera a nivel mundial en reconocer las garantías sociales y los derechos laborales colectivos.
Silva Herzog, J., (1974), **"El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964"**, Fondo de Cultura Económica, 1974, México.

respetar el principio de igualdad en el salario (trabajo igual, salario igual); fijar un salario mínimo suficiente para atender las necesidades primordiales del individuo y de la familia; exentar al salario mínimo de compensaciones, descuentos o embargos; establecer el pago de horas extras; determinar la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresas, y proteger al trabajador ante un despido injustificado. [16/]

Por primera vez se estableció responsabilizar a los empresarios de los accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como del establecimiento de medidas de seguridad e higiene en los centros de trabajo, y se consideró el derecho de los empresarios y de los trabajadores a formar sindicatos, y a realizar huelgas. [17/]

En 1927, se creó la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) con el propósito de reglamentar su competencia en la resolución de conflictos laborales en el ámbito federal, dado que en esa época la naturaleza del régimen federal ocasionó problemas para interpretar las disposiciones constitucionales en los casos que trascendían el ámbito geográfico de las entidades federativas.

El 7 de marzo de 1929, se creó la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) como órgano dependiente de la entonces Secretaría de Industria Comercio y Trabajo, como una institución encargada de atender a los trabajadores que no tenían los medios económicos para defenderse con los servicios de abogados particulares.

En el mismo año, el artículo 123 constitucional se reformó por primera vez para otorgarle al Congreso de la Unión la facultad exclusiva de expedir leyes sobre el trabajo, a efecto de regular las relaciones obrero-patronales y todo contrato donde se estableciera una relación laboral. [18/]

En materia demográfica y económica, el país tenía una población de 15.2 millones de habitantes, de los cuales el 75.0% habitaba en zonas rurales. El Producto Interno Bruto (PIB) era de 409,002.0 millones de pesos (actualizado a precios de 2014). El desarrollo económico del país estaba fundamentado en la inversión extranjera, y las actividades económicas eran intensivas en mano de obra barata, por lo que los inversionistas la preferían en lugar del uso intensivo de maquinaria. Las

---

16/ Artículo 123, **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, Diario Oficial. Secretaría de Gobernación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 5 de febrero de 1917.

17/ **Ídem**.

18/ Artículo 123, **"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos"**, Diario Oficial. Secretaría de Gobernación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, publicado el 6 de septiembre de 1929.

relaciones laborales eran estables y el problema del desempleo no era un factor relevante que afectara a la población.

b) Segunda etapa: periodo de 1931 a 1970

En la década de los treinta, México contaba con 16.5 millones de habitantes, de los cuales el 66.6% habitaba en zonas rurales, en comparación con la etapa anterior, el 8.4% de la población que vivía en esas regiones migró a las grandes ciudades. En 1931, el valor del PIB era de 446,184.0 millones de pesos (actualizado a precios de 2014), lo que significó un incremento de 9.1% en comparación con el periodo anterior. La principal fuente de ingreso continuaba siendo la agricultura, la ganadería y la minería, aunque la actividad industrial era representativa en la generación de riqueza, debido a la intensiva mano de obra barata que producía menos gastos operativos. No obstante, a causa de la Guerra Cristera [19/] y de la Gran Depresión, [20/] una parte importante de la inversión extranjera se retiró del país, lo que ocasionó cierre de fábricas y desempleo masivo; en este periodo se registraron por primera vez problemas de desempleo en México.

Ante la necesidad de brindar certeza y seguridad jurídica para obreros y patrones, en 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo (LFT), como ley reglamentaria del artículo 123 constitucional, que confirmó el mínimo de derechos básicos establecidos en la Constitución y, adicionalmente, estableció otros derechos entre los que destacan: 1) los derechos a favor de los trabajadores son irrenunciables; 2) la falta de contrato escrito no afecta los derechos de los trabajadores; 3) el 90.0% de los trabajadores de una empresa deben ser mexicanos; 4) las deudas del trabajador con el patrón tienen un límite; 5) la sustitución de patrón no debe afectar a los trabajadores; 6) los días de descanso y el periodo vacacional son obligatorios; 7) el salario se pacta libremente, pero nunca debe ser inferior al mínimo, y 8) los salarios vencidos deben ser pagados.

19/ La Guerra Cristera (también conocida como Guerra de los Cristeros) fue un conflicto armado que sucedió de 1926 a 1929 entre el gobierno de Plutarco Elías Calles y milicias de laicos, presbíteros y religiosos católicos que resistían la aplicación de legislación y políticas públicas orientadas a restringir la participación de la Iglesia católica sobre los bienes de la nación así como en procedimientos civiles.
Meyer J., (1997), **“La cristiada: La guerra de los cristeros”**, Siglo XXI Editores, México.

20/ La Gran Depresión, también conocida como crisis del veintinueve, fue una crisis económica mundial que comenzó en 1929 y se extendió hasta finales de la década de los treinta y principios de los cuarenta. La Gran Depresión se originó en los Estados Unidos, a partir de la caída de la bolsa de valores el 29 de octubre de 1929 (conocido como “Martes Negro”), y rápidamente se extendió a casi todos los países del mundo. La depresión tuvo efectos devastadores en países ricos y pobres debido a que disminuyeron los ingresos fiscales, el comercio internacional descendió entre 50.0% y 66.0%, y el desempleo alcanzó tasas de 25.0% a 33.0%. La agricultura y las zonas rurales fueron las más perjudicadas por la caída de los precios de las cosechas que alcanzó hasta un 60.0%.
Kindleberger C., (1985), **“Historia económica mundial del siglo XX, La crisis económica 1929-1939”**, España.

En ese mismo año, México ingresó a la Organización Internacional del Trabajo (OIT) [21/] con el objeto de cooperar con los gobiernos de otros países, organizaciones de trabajadores y empleadores integrantes del organismo, en la promoción y cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo que permitan crear mayores oportunidades para que la población pueda tener empleos e ingresos dignos y con seguridad social.

En 1936 se constituyó la Confederación de Trabajadores de México (CTM) con la finalidad de defender los intereses de los trabajadores del país, y surgieron sindicatos de la industria como el ferrocarrilero, el petrolero y los electricistas, entre otros.

A fin de fortalecer la estructura y organización del gobierno y responder con eficiencia a las demandas sociales en materia laboral, en 1940 se creó la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), antes Departamento de Trabajo dependiente de la Secretaría de Gobernación, con el objeto de planear, ejecutar y conducir la política laboral; vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones jurídicas contenidas en el artículo 123 constitucional y en la LFT, así como apoyar a los trabajadores en la resolución de conflictos laborales.

Para 1943 se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), con la emisión de la Ley del Seguro Social, a fin de brindar protección social a los trabajadores y a sus familias. En ese contexto, entre 1959 y 1960 se modificó el artículo 123 constitucional para instituir el Apartado "B", y se constituyó el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), el cual se formó como la primera institución con una visión integral de la seguridad social, y cubrió tanto asistencia a la salud, como prestaciones sociales, culturales y económicas, cuyos beneficios se extendieron a los familiares de los trabajadores.

En 1962, se volvió a reformar el artículo 123 constitucional con lo que se modificó la edad mínima para trabajar (de 12 a 14 años), y se estableció el salario mínimo general (SMG) por zona y por rama industrial. Con esta reforma se creó la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) para fijar los salarios mínimos legales, con base en las condiciones socioeconómicas del país.

[21/] La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo de las Nacionales Unidas estructurada por representantes de gobiernos, empleadores y trabajadores, cuya finalidad es la de promover derechos fundamentales en el trabajo, crear mayores oportunidades para que mujeres y hombres puedan tener empleos e ingresos dignos, y mejorar la cobertura y la eficacia de una seguridad social para todos los trabajadores.
OIT, (1931), **"Misión y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo"**, www.ilo.org, consultado el 6 de mayo de 2015.

En 1970, se reformó por primera vez la LFT para ampliar los derechos de los trabajadores, entre los que destacan: 1) prestaciones como el aguinaldo, las prima de antigüedad, y la prima vacacional; 2) se estableció que para demostrar la existencia de una relación de trabajo subordinada a cambio de un pago, no se requiere de un contrato de trabajo; 3) la ampliación del periodo vacacional y de los días de descanso obligatorio; 4) la fijación de los parámetros del pago por horas extra o en el pago de días de descanso obligatorio; 5) el concepto de salario integrado para el pago de indemnizaciones; 6) el pago de salarios vencidos (en caso de juicio), y 7) que los trabajadores con antigüedad mayor de 20 años de servicio, sólo podrán ser despedidos por causas graves, siempre y cuando hayan reincidido en dichas faltas.

La nueva LFT incluyó un capítulo especial para regular la inspección del trabajo, en el cual se establecieron las facultades y obligaciones de los inspectores y se incorporó otro capítulo para normar la competencia de las autoridades del trabajo. A efecto de atender la modificación a la ley, la STPS creó la Dirección General de Inspección Federal del Trabajo (DGIFT), la cual tiene, desde entonces, la facultad para verificar el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los patrones y trabajadores por medio de inspecciones a los centros de trabajo.

En esta etapa, la política laboral ya contaba con una legislación acorde a las necesidades de la población y se habían constituido las instituciones actuales responsables del sector. Sin embargo, la política pública todavía no se vinculaba con temas económicos como el empleo, debido a que en esos años el desempleo no era considerado un problema público.

c) Tercera etapa: periodo de 1971 a 2000

En la década de los setenta, México se encontraba en un periodo de industrialización y de elevado crecimiento económico (6.4% en promedio anual), pero con una alta tasa de inflación, la cual registró un rango de entre 11.0% y 27.0%. En 1970, la población llegó a 48.0 millones de personas, lo que significó un aumento de casi tres veces respecto de 1930, y 6 de cada 10 mexicanos ya vivían en zonas urbanas. Esos cambios demográficos dieron origen a una creciente demanda de empleos, principalmente de jóvenes. Dichas condiciones macroeconómicas y la dinámica poblacional transformaron las relaciones obrero-patronales y diversificaron las ocupaciones, lo que dio lugar a las siguientes modificaciones a la LFT:

REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Año	Modificación
1972	• Instrumentar y crear el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT), a fin de hacer efectivo el derecho a la vivienda de los trabajadores.
1974	• Crear el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (FONACOT) para apoyar a la clase trabajadora con financiamiento para la adquisición de bienes y servicios.
1978	• Promoción y vigilancia de la capacitación y adiestramiento de los trabajadores. • Que las condiciones de trabajo y los contratos colectivos debían contener cláusulas relativas a la capacitación o adiestramiento de los trabajadores en la empresa o establecimientos. • Que las vacantes o nuevos puestos serian cubiertos vía escalafón por el trabajador de la categoría inmediata inferior de mayor antigüedad y se eliminó la prioridad del trabajador más capaz.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Reformas a la Ley Federal del Trabajo publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 1972, 1974 y 1978.

La constante evolución de la LFT propició una serie de cambios laborales en diferentes niveles: el establecimiento de nuevos derechos de los trabajadores; la modificación al régimen de fijación de salarios y de participación de utilidades, y la nacionalización de diversas ramas industriales, entre otros. Dichos cambios motivaron que, en 1975, la PROFEDET se convirtiera en un órgano desconcentrado de la STPS, con suficiente rango y autonomía para velar por el cumplimiento de la legislación laboral vigente, y para garantizar la defensa de los trabajadores.

En 1978 se constituyó el Servicio Nacional de Empleo (SNE) con el propósito de brindar a la población información sobre la vinculación entre oferta y demanda, orientación ocupacional, y otorgar apoyos económicos y de capacitación a la PEA. El SNE es responsable de promover el acceso a empleos formales; impulsar y supervisar la colocación de los trabajadores; así como de organizar y promover la capacitación a los trabajadores. Con la creación de este organismo, la política laboral se vinculó con la económica en materia de acceso al empleo.

En la década de los ochenta, la crisis económica obligó a cambiar el modelo hacia una economía basada en exportaciones y menos dependiente de los ingresos provenientes del petróleo, lo que obligaría a las empresas mexicanas a ser más eficientes y productivas para poder competir con los grandes consorcios del exterior. El estancamiento de la economía hizo evidente la insuficiente generación de empleos, provocó la proliferación de la informalidad y el crecimiento de la emigración hacia Estados Unidos, los empleos formales se estancaron y la cobertura de seguridad social comenzó a mostrar rezagos en la protección de trabajadores. En esa década, el incremento de los despidos injustificados llevaron a reformar nuevamente la LFT en los procesos de demanda en beneficio del trabajador, con objeto de establecer igualdad de las partes en los juicios individuales; dicha modificación consistió principalmente en lo siguiente:

- Si la demanda del trabajador se presentaba incompleta al omitir derechos que le correspondían conforme a la ley, la instancia de impartición y procuración de justicia competente debía enmendarla.
- Liberar de la carga de la prueba al trabajador, al determinar que sus afirmaciones son ciertas, por lo que el patrón era quien debía de probar con la documentación que correspondiera, la antigüedad, la jornada de trabajo, el pago de prestaciones, etc. En caso de que el empleador no tuviera los documentos, se tendrían por ciertos los hechos que afirmaba el empleado.
- Si en la etapa de demanda no estaba presente el patrón o su representante, se tendrían por ciertas las afirmaciones del trabajador, tales como: despido injustificado; pago de salarios; horas extras, y otras prestaciones.

En 1983 se reformó la LFT en su artículo 538, con el fin de que el SNE formara parte de la STPS. En ese mismo año, se creó el Programa de Empleo de Emergencia, con el propósito de promover el acceso a empleos temporales para jóvenes que se integraban al mercado de trabajo, y en 1984 se constituyó el Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT); éstos programas surgieron con un carácter de emergentes, de tipo temporal y, principalmente, como experimentales. En 1987, la STPS instrumentó el Programa de Capacitación de la Mano de Obra (CIMO) como una estrategia de la política laboral para contrarrestar la pérdida de empleo como consecuencia de las crisis económicas que registró el país y como una necesidad para cubrir la escasez de personal técnico requerido en el sector productivo.

Después de la crisis de 1995, y como resultado del modelo exportador establecido en el contexto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el país experimentó la llegada de inversión extranjera directa que venía a aprovechar los bajos salarios nacionales (en relación con los que se encontraban en sus países de origen). [22/] Sin embargo, las empresas nacionales redujeron su rentabilidad, debido a la desintegración de cadenas productivas con exportadoras transnacionales, lo que impidió la contratación de nuevo personal por la reducción significativa de sus ingresos. Las empresas que no adecuaron sus estructuras productivas al nuevo contexto tuvieron que cerrar en menos de un año, lo cual ocasionó la perdida de muchas fuentes de empleo. Esta situación, junto con la coyuntura derivada del bono demográfico, incrementó el déficit de empleos, la emigración hacia Estados Unidos y la informalidad laboral.

[22/] Pacheco, P. (2005), **"Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México",** Revista ECONOMÍA UNAM vol. 2 núm. 4, Facultad de Economía, Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.

d) Cuarta etapa: periodo de 2001-2012

Este periodo se caracterizó por el problema de desempleo que enfrentó el país. En los documentos de planeación nacional y sectorial del periodo 2001-2006 se reconoció un aumento significativo en el desempleo, debido a que en los últimos 10 años el incremento absoluto en el número de personas desempleadas fue de 5.7 millones de personas y 25.3 millones de personas laboraba en el sector informal (60.0% de la población ocupada). Por lo anterior, en 2002, el Gobierno Federal creó el Programa de Apoyo al Empleo (PAE), como resultado de la integración de los programas Regionales de Empleo y el PROBECAT, para otorgar apoyos por medio de cinco subprogramas: Bécate; Empleo Formal; Fomento al Autoempleo; Movilidad Laboral Interna, y Repatriados Trabajando. El objetivo del PAE es promover la colocación en un empleo o actividad productiva a los buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de servicios, apoyos económicos o en especie para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. En ese mismo año se rediseñó el CIMO para implementar el Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC) cuyo objetivo era incrementar la productividad del personal y la competitividad de las MIPYMES, por medio del otorgamiento de recursos financieros para impulsar la capacitación laboral.

En 2008, la STPS implementó el programa denominado "Programa de Fomento al Empleo", cuyo objetivo fue el de apoyar a los trabajadores y unidades productivas establecidos en las regiones afectadas por una situación de contingencia laboral,[23/] por medio del otorgamiento de apoyos económicos de carácter temporal, para contribuir a sostener o restablecer la ocupación productiva y los ingresos de los trabajadores y de las unidades productivas afectadas a causa de fenómenos naturales, económicos y sociales.

Para 2009, el Gobierno Federal instrumentó un segundo programa denominado "Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios", debido a la situación macroeconómica del mercado laboral que fue afectado por la crisis económica global y por el virus AH1N1,[24/] que

23/ Las situaciones de contingencia laboral se definen como la ocurrencia de fenómenos naturales, económicos, y sociales en el país, que generan efectos adversos en la economía de las regiones, entidades federativas, municipios, y localidades afectadas, lo que trae como consecuencia una contracción de las actividades productivas, así como dificultades para mantener en operación las unidades productivas existentes, con el riesgo de interrupción o extinción de las relaciones laborales y las fuentes de empleo.
STPS, (2009), **"Exposición de motivos que dan origen al Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios"**.

24/ La contingencia sanitaria se refiere a la epidemia de gripe A (H1N1) del periodo de marzo a mayo de 2009, en donde México fue el primer país en reportar casos de ese tipo de gripe en el mundo. En ese lapso de tiempo, el Estado ordenó la suspensión parcial de cualquier actividad económico-social, el cierre de fronteras para la comercialización de productos perecederos y derivados de animales, y la interrupción del flujo de migrantes. Ese hecho trajo como consecuencia que el Producto Interno Bruto (PIB) de ese año registrara una variación negativa de 4.7%, el valor más bajo en 14 años. La epidemia agudizó los problemas económicos que ya se venían presentando en México en los últimos años, cuando el país entró en recesión.
Gobierno Federal, (2009), **"Pandemia de gripe AH1N1 de 2009 en México"**.

impactó negativamente el empleo. El objetivo del programa fue el otorgamiento de apoyos económicos que contribuyeran al sostenimiento de los niveles de ingreso y consumo familiar de los trabajadores del sector servicios. En ese mismo año, la STPS creó el Programa de Apoyo para la Productividad (PAP) en sustitución del PAC, el cual se contribuye a proveer subsidios orientados a facilitar el acceso de los trabajadores y patrones a medios que les permitan identificar áreas de oportunidad e implementar medidas para mejorar la productividad laboral, así como facilitar el acceso a la capacitación que incremente los conocimientos y habilidades necesarios para su mejor desempeño productivo. El PAP opera mediante los servicios de capacitación presencial y a distancia con la Formación de Agentes Multiplicadores (FAM) y el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores (PROCADIST).

En 2010, la STPS constituyó el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral como resultado de la integración de los programas de Fomento al Empleo y de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios, con el propósito de contar con un programa que integrara las diferentes estrategias de la secretaría para la atención de los posibles eventos atípicos de carácter natural, económico y social que afectara a los trabajadores activos. Para ese año, la población de México llegó a 112.3 millones de personas, lo que significó un incremento de 134.0% respecto de 1970. La población económicamente activa se multiplicó cuatro veces (equivalente a 48.4 millones de personas), y existían 6.2 millones de personas disponibles para trabajar. La crisis económica internacional de ese año provocó el cierre de empresas (MIPYMES principalmente), por lo que se perdieron muchas industrias intensivas en mano de obra. Para ese entonces, se registró un incremento marginal en el número de empleos formales respecto de la demanda de la población desocupada, de 88.9 miles de empleos formales y 770.5 miles de personas que buscaban empleo, respectivamente. Por lo anterior, se consideró que el marco jurídico no evolucionó al ritmo que lo hicieron la economía, la población y el mercado de trabajo.

e) Quinta etapa: periodo de 2012-2014

Para 2012, el Gobierno Federal diagnosticó que el marco jurídico laboral había sido rebasado ante las nuevas circunstancias demográficas, económicas y sociales del país, dado que no respondía a la urgencia de incrementar la productividad de los trabajadores y empresas, ni establecía esquemas flexibles para la contratación de nuevos trabajadores. En la práctica subsisten condiciones que dificultan que en las relaciones de trabajo prevalezcan los principios de equidad, igualdad y no discriminación. El anacronismo de las disposiciones procesales constituye un factor que propicia

rezagos e impide la modernización de la justicia laboral, y la normativa en la materia no prevé sanciones significativas a quienes incurren en prácticas desleales e informales contrarias a la ley. Por lo anterior, se consideró necesario reformar la LFT, sin abandonar los derechos reconocidos en el artículo 123 de la CPEUM.

La reforma laboral publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el día 30 de noviembre del 2012 consistió en la modificación de 405 de los 1,010 artículos de la LFT (243 artículos reformados; 121 adiciones; 41 derogaciones, y se establecieron 17 disposiciones transitorias). Entre los temas que se reformaron en la ley destacan los siguientes:

REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO 2012

Tema	Reforma
Subcontratación o "*outsourcing*"	• Se autoriza siempre y cuando se justifique, y no debe abarcar la totalidad de actividades que se desarrollen en el centro de trabajo. • Se establece que el *outsourcing* no libera de la responsabilidad laboral al patrón.
Contrato a prueba, de capacitación inicial y por temporada	• Se aprueba la relación laboral de carácter temporal siempre y cuando el trabajador tenga derecho al salario, seguridad social y prestaciones sociales conforme a la ley. • El periodo a prueba puede ser de 30 a 180 días y en capacitación de 3 a 6 meses. Si el empleado no acredita requisitos o conocimiento, a juicio del patrón, se da por terminada la relación laboral. • En el caso del trabajo por temporada, en el contrato se deben establecer los tiempos específicos, así como las actividades por realizar. Al término del periodo se da por concluida la relación laboral.
Contrato por salario por unidad de tiempo (pago por hora)	• Se autoriza el pago por hora de la prestación de servicio, el cual no debe exceder la jornada legal y no puede ser inferior al que corresponda a la jornada diaria.
Rescisión de la relación laboral, indemnización y salarios caídos.	• Se incorpora que la falta de aviso de despido del patrón hacia el trabajador será separación injustificada y nulidad de despido. • El trabajador puede solicitar reinstalación o indemnización de 3 meses de salario. • Salarios vencidos, por periodo máximo de 12 meses. • Se establece una multa de 100 a 1,000 veces el SMG a los abogados que promuevan acciones o recursos para dilatar los juicios.
Incrementar la productividad	• La capacitación y adiestramiento de los trabajadores tiene como objetivo incrementar la productividad de las empresas y de los trabajadores. • Las empresas que tengan más de 50 trabajadores deberán constituir una Comisión Mixta de Capacitación, Adiestramiento y Productividad, el cual deberá realizar diagnósticos y estudios en materia de productividad, con objeto de implementar acciones y evaluar el desarrollo productivo de la empresa.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la exposición de motivos de la Reforma a Ley Federal de Trabajo 2012, Congreso de la Unión.

La exposición de motivos de la reforma señala que los cambios en las relaciones laborales facilitan la contratación de trabajadores para atender las necesidades de la población. De acuerdo con el Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, la reforma laboral agregó mecanismos para que los empleos actuales incrementen su calidad; para incentivar la incorporación de los

jóvenes y de las mujeres al mercado formal de trabajo (por medio de los nuevos esquemas de: subcontratación, contrato a prueba, de capacitación inicial y por temporada, así como salario por unidad de tiempo), y para que los empleos informales transiten hacia la formalidad. Los nuevos esquemas de contratación rompieron con el paradigma vigente hasta ese momento respecto de la inflexibilidad del mercado laboral, porque en la práctica las empresas ya utilizaban esos mecanismos fuera del marco normativo.

La reforma laboral se resume en cinco objetivos principales, los cuales serán líneas de investigación para esta evaluación de política pública, y se refieren a:

- Flexibilizar las relaciones laborales.
- Impulsar la productividad.
- Fomentar el trabajo digno (mayores ingresos para los trabajadores).
- Mejorar la impartición y procuración de la justicia laboral.
- Promover el acceso al mercado laboral formal.

De acuerdo con lo señalado en la exposición de motivos de la reforma a la LFT, el cumplimiento de los objetivos tendrá un impacto positivo en: 1) el desempleo (principalmente en mujeres y jóvenes); 2) la tasa de informalidad laboral, y 3) el crecimiento económico. Sobre este último aspecto, el Banco de México estima que, luego cinco años de implementación, la reforma contribuirá en 0.151 puntos porcentuales a la tasa de crecimiento del PIB potencial en seis rubros, [25/] agrupados en tres de los cincos objetivos de la reforma como se describe a continuación:

➢ Impulsar la productividad.

1. Aumento de la productividad de los trabajadores formales.

➢ Promover el acceso al mercado laboral formal, y flexibilizar las relaciones laborales.

2. Introducción de contratos de prueba, capacitación y por temporada que implica menor desempleo en los jóvenes y mujeres.

[25/] Banco de México, (2012), **"Estimación del Efecto de la reforma laboral sobre el Crecimiento del PIB Potencial y el Empleo Formal",** disponible en la siguiente dirección electrónica: http://www.banxico.org.mx

3. Introducción de empleo y salarios por hora, en el que se estima que los salariados informales de medio tiempo toman trabajos formales.

4. Reducción del costo de salarios caídos, lo cual reduce las barreras a la contratación en el sector formal.

5. Eliminación de la cláusula de exclusión, que contribuye a reducir las barreras a la contratación en el sector formal.

6. Crecimiento del empleo formal.

Con la reforma, la política laboral no registró cambios en términos programáticos y presupuestales (objetivos, estrategias, programas presupuestarios y asignación de recursos); sin embargo, en 2013 y 2014, la STPS realizó modificaciones en sus atribuciones y en su estructura organizacional, entre los que destacan: 1) la integración de la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral; 2) el establecimiento del Comité Nacional de Productividad; 3) la creación de un sistema para que las empresas declaren las condiciones óptimas de seguridad en los centros de trabajo; y 4) se mejoró el proceso de la supervisión del trabajo con el incremento de las facultades de los inspectores, a fin de revisar los cambios en las obligaciones de los patrones establecidos en la ley. Se modificaron las atribuciones de la JFCA y la PROFEDET a efecto de prevalecer la conciliación en los conflictos laborales, mientras que la CONASAMI no registró cambios.

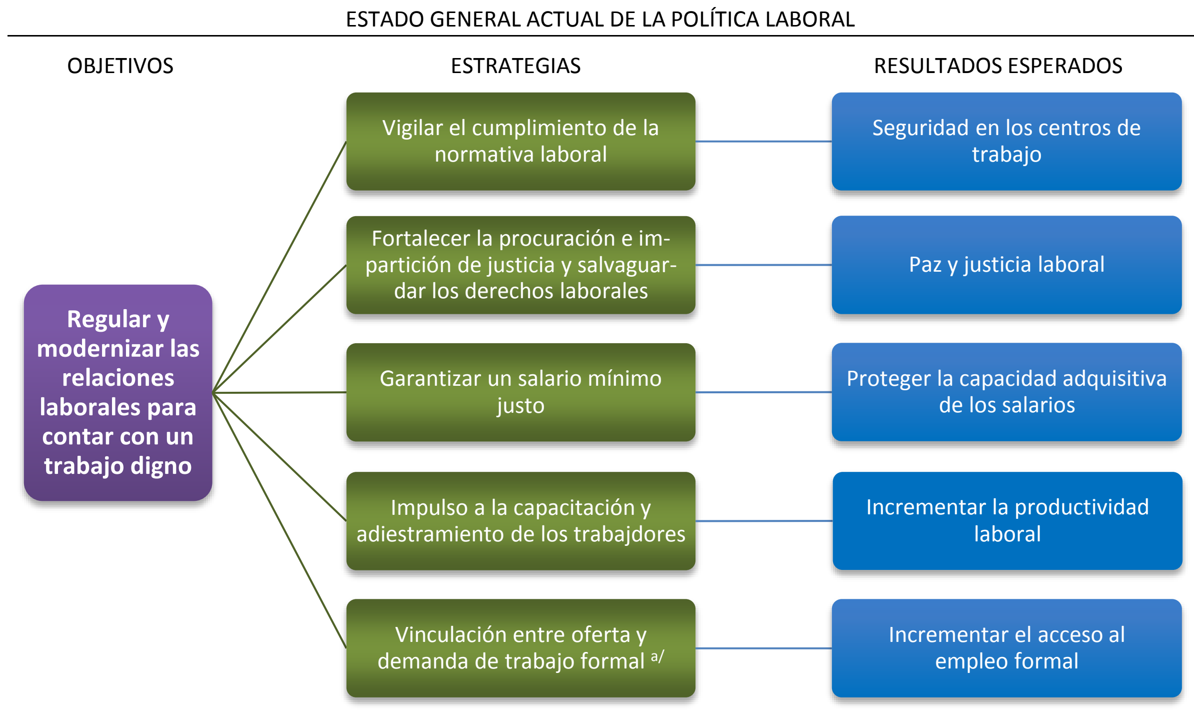
1.4. Estado general actual de la política pública

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018 se señala que México requiere brindar certidumbre jurídica a las relaciones laborales, así como impulsar el acceso al empleo formal (principalmente para los jóvenes y las mujeres). Asimismo, el documento indica que es necesario incrementar la productividad laboral por medio de la capacitación a trabajadores, respetar los derechos de los trabajadores, generar condiciones de seguridad en el trabajo, y continuar con las acciones enfocadas a garantizar un salario mínimo justo de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país, a fin de fomentar el trabajo digno. [26/]

[26/] Presidencia de la República, (2013), "**Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018"**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de mayo de 2013.

De acuerdo con lo anterior y de conformidad con los objetivos del artículo 123 constitucional y la LFT, el objetivo de la política laboral vigente a 2014 es regular y modernizar las relaciones laborales, a fin de que los mexicanos cuenten con un trabajo digno y socialmente útil. Para lograr lo anterior, los trabajos deben ser formales, productivos, seguros, con un salario justo y que se desarrollen en un ambiente de paz y justicia laboral; se espera que con el impulso de las acciones de vinculación entre oferta y demanda de empleos se disminuya el número de personas desocupadas,[27/] y mediante la flexibilización de los esquemas de contratación, se beneficien de manera particular a los jóvenes y mujeres. En el esquema siguiente se detalla el objetivo, las estrategias y los resultados esperados de la política laboral vigente a 2014:

ESTADO GENERAL ACTUAL DE LA POLÍTICA LABORAL



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, Presidencia de la República; Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la Ley Federal del Trabajo.

a/ En la estrategia de vinculación entre oferta y demanda del trabajo formal se incluye el tema de la flexibilización del mercado laboral que estableció la reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Es importante mencionar que la estrategia relativa a la vinculación entre oferta y demanda de trabajo formal se relaciona con la política económica en materia de empleo.

Para tales efectos, la STPS es responsable de realizar la inspección federal del trabajo, y de coordinar a los organismos del sector, como se describe a continuación:

[27/] Secretaría del Trabajo y Previsión Social, (2013), "**Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018**", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de diciembre de 2013.

- La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) cuya responsabilidad es resolver con absoluta imparcialidad y en cumplimiento del derecho, en un ambiente y trato humano dignos, los conflictos laborales de competencia federal, que se susciten entre los patrones y los trabajadores, mediante la conciliación y el arbitraje para mantener el equilibrio en las relaciones de trabajo y preservar la paz social.

- La Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) es la encargada de proteger los derechos de los trabajadores ante la autoridad laboral, mediante los servicios de asesoría, conciliación y representación legal.

- La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) tiene encomendada la fijación de los salarios mínimos legales de acuerdo con las condiciones económicas y sociales del país.

Los programas presupuestarios que integran la política laboral vigentes a 2014 son los siguientes:

- Con el Programa de Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral, se realiza labores de inspección para vigilar el cumplimiento de la normativa laboral en materia de seguridad en el trabajo.

- Los programas de Impartición y Procuración de Justicia otorgan servicios de asesoría, conciliación y defensa legal a los trabajadores, a fin de promover la justicia y salvaguarda de sus derechos.

- El Programa de Estudios Económicos para Determinar el Incremento en el Salario Mínimo, realiza diagnósticos para la fijación anual del salario mínimo, a efecto de recuperar el poder adquisitivo de los salarios.

- El Programa de Apoyo para la Productividad (PAP) y Programa de Capacitación a Trabajadores (PCT) están dirigidos a otorgar capacitación, adiestramiento y asistencia técnica, a fin de contribuir a incrementar la productividad laboral.

- Los Programas de Apoyo al Empleo (PAE) y de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, están orientados principalmente a la promoción y otorgamiento de apoyos económicos y en especie, a efecto de impulsar las ocupaciones formales que disminuyan el empleo informal y preservar el empleo.

1.5. Epítome capitular

En términos generales, en este capítulo se ha expuesto la importancia de la política laboral y su evolución durante los últimos 97 años, la cual gira en torno del artículo 123 constitucional y de la LFT; dichos ordenamientos regulan las relaciones laborales y establecen los derechos mínimos de los trabajadores subordinados.

En 1917 inició la política laboral con la promulgación del artículo 123 constitucional en el que se establecieron los derechos fundamentales de los trabajadores, debido a que en la época previa a la revolución mexicana existía explotación de los trabajadores y una ausencia de regulación que propiciara un trato digno. Lo anterior motivó al Estado a crear la JFCA en 1927, y la PROFEDET en 1929, con el fin de atender y resolver los conflictos laborales entre los trabajadores y los patrones.

En 1930, se publicó la LFT con objeto de otorgar certeza y seguridad jurídica a los obreros. En la LFT se establece que los derechos a favor de los trabajadores son irrenunciables, y deberán ser respetados bajo cualquier circunstancia. A efecto de fortalecer la estructura y organización del Gobierno Federal, en 1940 se creó la STPS con el fin de planear, ejecutar y conducir la política laboral relativa a promover y apoyar al empleo, así como a vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones jurídicas en materia laboral. En 1962 se constituyó la CONASAMI con el propósito de realizar estudios socioeconómicos con los cuales se establezcan los salarios mínimos legales para distintas áreas geográficas del país.

En el periodo de 1970 a 1974 se publicó la nueva LFT, en donde se establecieron las prestaciones mínimas para los trabajadores, entre las que encuentran el aguinaldo, las primas de antigüedad y vacacional, días de vacaciones y de descanso obligatorio, pago de tiempo extraordinario, la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas, y el derecho al crédito para la vivienda. En esos años se comenzó a regular la inspección del trabajo, a fin de verificar el cumplimiento de las obligaciones y derechos de los patrones y trabajadores por medio de revisiones a los centros de trabajo.

En 1978, con la creación del Servicio Nacional de Empleo (dependiente de la STPS), el Gobierno Federal inició nuevas políticas de promoción y apoyo al empleo, con el propósito de informar a la población que se encuentra en búsqueda de empleo, respecto de la oferta y demanda de trabajos, y otorgar apoyos económicos para capacitación. Lo anterior dio origen a los primeros programas

de apoyo al empleo entre 1983 y 1987, como fueron: Programa de Empleo de Emergencia, Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, y Programa de Capacitación de la Mano de Obra.

En 2001, la política laboral registró cambios sustanciales en sus objetivos y estrategias, debido a que el Estado reconoció como problema público el desempleo, la baja calidad de los empleos y el incremento de la informalidad de la población ocupada. A fin de atender dicha problemática, el Gobierno Federal creó los programas de Apoyo al Empleo y a la Capacitación (PAE y PAC), cuyos objetivos se enfocaron en promover la colocación de empleos formales y otorgar apoyos para capacitación.

Debido a las constantes crisis económicas y eventos naturales que provocaron la pérdida de empleos, en 2008 y 2009 iniciaron los programas de Fomento al Empleo y Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios, los cuales dieron origen al Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral en 2010. Para ese año, el PAC cambió de denominación para dar origen al Programa de Apoyo para la Productividad (PAP), que además de otorgar capacitación, tiene por objeto contribuir al incremento de la productividad laboral.

De 1917 a 2012, las distintas modificaciones realizadas a la política pública se enfocaron en fortalecer los derechos de los trabajadores, y en regular aspectos como la duración de la jornada de trabajo, el pago de al menos un salario mínimo, y las prestaciones que la LFT les otorga a los trabajadores; sin embargo, dicha situación no consideró el entorno macroeconómico, y la dinámica del crecimiento demográfico, por lo que el mercado formal de trabajo no fue capaz de generar los empleos que demandaba la población.

En 2012 se fortaleció la política laboral con la reforma a la LFT, con la cual se pretende respetar los derechos de los trabajadores previamente establecidos e impulsar una mayor oferta de trabajo en el sector formal con mayores ingresos para los trabajadores, mediante la promoción del acceso al mercado laboral formal; la flexibilización de las relaciones laborales (la subcontratación, los contratos por temporada y el salario por unidad de tiempo), el impulso a la productividad; el fomento al trabajo digno, y la mejora en la impartición y procuración de la justicia laboral, con objeto de beneficiar principalmente a los jóvenes y las mujeres, por ser la población mayormente desocupada.

La reforma de 2012 no generó cambios programático-presupuestales en la política laboral, razón por la cual se considera evaluar esta política pública durante el periodo 2001-2014, conforme a la evolución histórica. La evaluación considera un primer análisis de los resultados alcanzados durante el periodo 2001-2012, con objeto de tener un marco de referencia para compararlo con el periodo 2013-2014, en el cual se implementa la reforma.

La política laboral tiene como finalidad que los trabajadores dispongan de un trabajo digno de acuerdo con la ley, fomentar el respeto de los derechos y la seguridad social de los trabajadores, contribuir a la paz y justicia laboral, mejorar el poder adquisitivo de los salarios mínimos, y coadyuvar al incremento de la productividad laboral.

De acuerdo el artículo 123 de la Constitución, la LFT y las atribuciones de la STPS, la política laboral se enfoca en regular las relaciones laborales entre los trabajadores y los patrones, razón por la cual realiza las acciones de supervisión del cumplimiento de la legislación laboral, atiende y resuelve los conflictos de trabajo; fija los salarios mínimos de acuerdo con las condiciones socioeconómicas del país, y promueve la capacitación de los trabajadores. Adicionalmente, la política laboral es concurrente con la política económica respecto del impulso al acceso al empleo formal mediante la vinculación de la oferta y la demanda, a efecto de contribuir a la disminución del desempleo y las relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad.

2. Política laboral, 2001-2014

2. Política laboral, 2001-2014

En este capítulo se presenta el problema público reconocido por el Gobierno Federal; el diseño de la política pública, en términos normativos, institucionales, programático-presupuestales, metodológicos, de rendición de cuentas y de evaluación, así como su implementación y los resultados obtenidos durante el periodo 2001-2014.

2.1. Problema público

En este apartado se presenta el origen a la política laboral actual en el marco de la reforma laboral de 2012, y los diagnósticos establecidos en los documentos de planeación de mediano plazo, del periodo 2001-2018.

a) Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal del Trabajo

En la exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012 [28/] se señaló que durante el periodo 2001-2012, la Población Económicamente Activa (PEA) se incrementó en 11.6 millones de personas, y el mercado laboral formal no tuvo la capacidad de incorporar a un millón de personas que en promedio anual aumentan la PEA. Además, se considera que la baja capacitación y adiestramiento de la población ocupada impactan en la productividad y la calidad en el trabajo, así como en los beneficios de los trabajadores y los patrones. Los niveles de informalidad en el país son elevados, por lo que es necesario otorgar mayor certeza jurídica a las relaciones laborales con la legalización de nuevas prácticas de contratación de trabajadores y fortalecer la impartición de justicia y la conciliación laboral, a efecto de mantener un adecuado equilibrio entre los patrones y los trabajadores. Sin embargo, las cargas de trabajo en el ámbito de la administración e impartición de justicia laboral, representan un obstáculo que provoca rezagos en la atención y resolución de los conflictos. Al cierre de 2012, la Junta Federal de Conciliación y

[28/] La reforma laboral, publicada en el DOF el día 30 de noviembre del 2012, consistió en la modificación de 405 artículos de la Ley Federal del Trabajo (LFT), de un total de 1,010 artículos con los que contaba la ley de 1970.

Arbitraje registró 224,611 juicios individuales en trámite, lo que muestra obsolescencia en los procedimientos laborales y lentitud en la impartición de justicia.

Entre 2008 y 2009, el país registró la pérdida de más de 700.0 miles de empleos en menos de siete meses, como producto de la crisis financiera internacional y la contingencia sanitaria que afectó al país en esos años. [29/] Asimismo, de acuerdo con el Foro Económico Mundial (FEM), México ha tenido una baja eficiencia del mercado laboral, porque la Ley Federal del Trabajo de 1970 muestra una rigidez en la contratación de personal subordinado y tampoco genera incentivos para asegurar el incremento de la productividad laboral. [30/]

En la exposición de motivos se señala que la población joven y las mujeres son quienes enfrentan mayor dificultad de acceder al mercado formal de trabajo, por lo que se considera que una manera de incentivar su incursión a dicho mercado es flexibilizar los tipos de contratación (subcontratación, a prueba, de capacitación inicial y por temporada), así como el establecimiento de un pago por unidad de tiempo (pago por hora). Entre los principales objetivos de esta reforma se señalan los siguientes:

1) Promover el acceso al mercado laboral formal para lograr que aquellas relaciones laborales que se desarrollan en la informalidad se regularicen y transiten al mercado formal.

2) Flexibilizar las relaciones laborales con las nuevas modalidades en materia de contratación.

3) Impulsar la capacitación y adiestramiento en y para el trabajo, a fin de incrementar la productividad y elevar la competencia laboral.

29/ En el contexto mundial, la problemática que se señala en la exposición de motivos de la reforma, se destaca que la crisis internacional que inició en 2008 ocasionó el incremento del desempleo. De acuerdo con el Informe Sobre el Trabajo en el Mundo 2012, de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), esa crisis causó la pérdida de 20.0 millones de puestos de trabajo en el mundo, entre octubre de 2008 y abril de 2009; y se estima que existe un déficit de 50.0 millones de empleos, en comparación con las condiciones prevalecientes antes de la crisis.

30/ De acuerdo con el FEM, la eficiencia en el mercado laboral se evalúa con base en la flexibilidad del mercado de trabajo, en términos de garantizar que los trabajadores son asignados eficazmente en la economía y disponen de incentivos para dar su mejor esfuerzo en sus puestos de trabajo. Los mercados de trabajo eficientes deben asegurar incentivos para los empleados y contar con mecanismos para promover la meritocracia en el lugar de trabajo, y debe prevalecer la equidad de género. Estos factores en su conjunto tienen un efecto positivo en la productividad de los trabajadores y el atractivo del país para el talento.
WEF, (2012), **"The Global Competitiveness Report"**, World Economic Forum (WEF), 2012.

4) Fomentar el trabajo digno con mayores ingresos para los trabajadores.

5) Mejorar la impartición y procuración de la justicia laboral, a fin de contribuir a mantener un equilibrio adecuado entre los factores de la producción.

b) Documentos de planeación de mediano plazo.

El Gobierno Federal es responsable de definir el problema público e identificar los factores causales, a efecto de establecer los objetivos estratégicos de las políticas públicas. En este sentido, en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y los programas sectoriales que deriven del mismo, se establecerán los objetivos, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país. Lo anterior se realizará mediante un estudio previo denominado "Diagnóstico", [31/] en donde el Estado expone la situación del problema público, a efecto de definir los objetivos, metas, estrategias y líneas de acción que contribuyan a resolver el problema identificado.

A continuación se presenta el análisis de los problemas identificados en los diagnósticos de los PND y los Programas Sectoriales de Trabajo y Previsión Social 2001-2006, 2007-2012, y 2013-2018, así como en los árboles del problema con los cuales se elaboraron las Matrices de Indicadores para Resultados de los programas que integran la política pública:

31/ Artículo 3, **"Ley de Planeación"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2012.

DIAGNÓSTICOS DE LA PLANEACIÓN NACIONAL DE MEDIANO PLAZO, 2001-2018

Temas	2001-2006	2007-2012	2013-2018	Síntesis de los diagnósticos		
				Problemas	Causas	Efectos
Seguridad en los centros de trabajo	• En 2000, se registraron 356,000 acci-dentes y 5,500 enfermedades de trabajo; 12,000 incapacidades permanentes y 1,300 defunciones, que costaron 20,000.0 millones de pesos, lo cual exige el fortalecimiento del proceso de asistencia técnica a las empresas. • Incumplimiento de las normas en materia de seguridad e higiene, principalmente en aquellas empresas que dan ocupación a 50 o más trabajadores.	• Incremento en los riesgos y accidentes de trabajo, debido a la falta de acciones dirigidas a capacitar, supervisar, controlar y difundir la actividad de inspección. • Incumplimiento de las normas de seguridad en los centros de trabajo por parte de los patrones.	• Falta de programas de inspección focalizados por tipo de industria, accidentes e incumplimiento de normas de seguridad. • En 2012, 1,534 trabajadores perdieron la vida, se atendieron 557,782 riesgos de trabajo que incluyeron accidentes laborales, y se perdieron 11.3 millones de días de trabajo debido a incapacidad laboral. • Incumplimiento de las normas de seguridad en los centros de trabajo por parte de los patrones.	Insuficientes medidas de seguridad en los centros de trabajo.	Deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la normativa laboral.	
Paz y justicia laboral	• Predomina la discriminación por sexo y edad, así como el no respeto a los derechos laborales de las mujeres trabajadoras. • Falta de equidad en las relaciones laborales, así como incumplimiento a los derechos de los trabajadores.	• Prevalece la discriminación en jóvenes y mujeres, lo cuales son excluidos del mercado laboral. • Rezagos en la atención de conflictos laborales por parte de los organismos encargados de la impartición y procuración de justicia. • Falta de apego a los derechos y principios laborales establecidos en la normativa laboral.	• En las relaciones de trabajo prevalece la inequidad, desigualdad y discriminación, por sexo y edad, principalmente. • Violación a los derechos laborales establecidos en la legislación laboral. • En siete años se registró un incremento del 83.5% en la atención de juicios por la PROFEDET y la JFCA, dado que en 2006 se atendieron 211,528 juicios y, para 2013, la cifra se incrementó en 388,230 juicios, lo que se traduce en un aumento en la violación de los derechos de los trabajadores.	Detrimento de la paz y justicia laboral.	Inobservancia de los derechos laborales por parte de los patrones establecidos en la legislación laboral.	
Poder adquisitivo del salario mínimo	• En la década de los noventa, el salario mínimo nominal creció en promedio 17.6% contra una inflación de 52.0%, lo que disminuyó el poder adquisitivo de la población ocupada. • Las crisis económicas tuvieron efectos en la inflación que provocaron pérdida del poder adquisitivo de los salarios.	• Los incrementos a los salarios mínimos no corresponden el aumento en los precios de la canasta básica.	• Los efectos de la inflación en la economía restan valor a los salarios nacionales. • Durante los últimos 36 años, el poder adquisitivo del salario acumuló una pérdida de 72.8%, y los aumentos a los salarios mínimos no son superiores a la inflación anual, lo que generó pérdidas adquisitivas y seguridad para los trabajadores y sus familias.	Reducción del poder adquisitivo de los salarios.	El incremento en los salarios nominales no compensa el efecto de la inflación en la economía.	Relaciones laborales deficientes y deterioro del trabajo digno
Productividad laboral	• Escasa capacitación y falta de mano de obra calificada que domine nuevas estrategias de producción relacionadas con el aumento de la productividad. • Falta de programas de capacitación dirigidos a satisfacer las necesidades de las empresas y empleados, y otorgamiento de apoyos para capacitación sin efectos en el incremento de la productividad.	• Insuficiente capacitación a los trabajadores y baja productividad laboral. • Políticas ineficientes que fomenten el incremento de la productividad de los trabajadores.	• El 65.0% de la población ocupada no fue capacitada cuando menos una ocasión, lo que inhibe el incremento de la productividad. • Insuficiente e inadecuada capacitación a trabajadores que permita atender las necesidades del sector productivo.	Baja productividad laboral.	Escasa capacitación de los trabajadores respecto de las necesidades del sector productivo.	
Deficiencias del mercado laboral	• El cierre de micro pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) resultado de la crisis económica y del impulso a empresas trasnacionales ocasionó la pérdida de empleos formales, situación por la cual se incrementó el empleo en el sector informal. • Sector formal inflexible, por lo que el empleo informal se constituyó en la forma normal de participar en la economía nacional, debido a las crisis económicas de los 80 y 90.	• En 2006, 19.2 millones de personas ocupadas laboraban en condiciones de informalidad. • Los actuales empleos son precarios, en su mayoría sin protección social, y con bajos salarios. • Condiciones inflexibles que limitan el acceso de los jóvenes y las mujeres al mercado laboral.	• A 2013, la población ocupada fue de 49.2 millones de personas, de las cuales el 58.9% se ubica en el sector informal, y 2.6 millones de personas se encontraron buscando empleo. • En los últimos 15 años se crearon en promedio anual 364.0 miles de empleos, cifra debajo de las exigencias de la población. • Información insuficiente de los empleos y vacantes existentes que impacta en forma negativa la vinculación entre oferta y demanda.	Insuficiente acceso al empleo formal, y altas tasas de ocupación en el sector informal, debido a la inflexibilidad en los esquemas actuales de contratación.	Mercado laboral inflexible, lo que limita vincular de manera efectiva la oferta y la demanda de empleos formales.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de mayo de 2001, el 31 de mayo de 2007 y el 20 de mayo de 2013, respectivamente; Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, publicados en el DOF el 30 de mayo de 2001, el 31 de mayo de 2007 y el 20 de mayo de 2013, respectivamente; y Árboles del problema de la MIR de los programas: PAE; Atención a Situaciones de Contingencia Laboral; PAP; Capacitación a Trabajadores; Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral; Impartición de Justicia y Procuración de Justicia; Programa de Estudios Económicos para determinar el incremento en el salario mínimo.

Con el análisis de los diagnósticos incluidos en la exposición de motivos de la reforma a la LFT y en los documentos de planeación de mediano plazo, se concluyó que los problemas de las medidas de seguridad insuficientes, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, la inflexibilidad del mercado laboral, el insuficiente acceso al empleo formal, y las altas tasas de ocupación en el sector informal tienen un efecto negativo en las relaciones laborales y el trabajo digno.

Los factores causales de dichos problemas fueron la deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la normativa laboral, la inobservancia de los derechos laborales, el bajo crecimiento de los salarios respecto de la inflación, la escasa capacitación a los trabajadores, y la insuficiente promoción y apoyo al empleo que vincule adecuadamente la oferta y la demanda, así como la falta de esquemas que permitan la contratación de un mayor número de jóvenes y mujeres. Lo anterior se esquematiza en el árbol del problema siguiente:

ÁRBOL DEL PROBLEMA DE LA POLÍTICA LABORAL



2.2. Diseño de la política pública

En este apartado se analiza el diseño normativo, institucional, programático-presupuestal, metodológico (flujograma y esquemas de operación de la política pública), de evaluación (revisiones externas a los programas), y de rendición de cuentas, correspondiente al periodo 2001-2014, a fin de identificar su congruencia y pertinencia respecto del problema público que pretende resolver.

2.2.1. Diseño normativo

Las disposiciones normativas que han enmarcado las acciones de la política pública laboral de acuerdo con el problema público, las causas y sus efectos, son: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), Ley Federal del Trabajo (LFT), Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), y Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, los cuales se analizan a continuación:

a) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En el artículo 123 constitucional se establece el derecho de toda persona al trabajo digno y de utilidad para la sociedad, para tal efecto se promoverá la creación de empleos.

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA LABORAL: CPEUM

a) Contiene los principios fundamentales de los derechos de los trabajadores mexicanos, entre los que destacan:
   - Jornada máxima de ocho horas y por cada seis días trabajados un día de descanso, queda prohibido el trabajo de personas menores de 15 años.
   - Derecho a por lo menos un salario mínimo, el cual deberá ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, así como para la educación.
   - Para cada trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo ni nacionalidad.
   - Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas.
   - Pago doble por trabajar tiempo extraordinario, sin exceder de tres horas diarias y tres veces por semana.
   - Las empresas están obligadas a proporcionar capacitación y adiestramiento para el trabajo.
   - Los patrones serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades de los trabajadores, así como brindar seguridad en los centros de trabajo.

b) Se establecen los principios básicos de la política laboral, relativos a que el Estado deberá otorgar servicios gratuitos de colocación y bolsa de trabajo, y señala que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje resolverá los conflictos entre los patrones y los trabajadores.

b) Ley Federal del Trabajo

La actual Ley Federal del Trabajo (promulgada en 1970 y reformada en 2012) fue originada por la necesidad de establecer un ordenamiento jurídico que respondiera a las necesidades de establecer los derechos y obligaciones en las relaciones de trabajo. La ley es reglamentaria del artículo 123 constitucional, y establece las normas del trabajo orientadas a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción y la justicia social, así como propiciar el trabajo digno en todas las relaciones laborales. [32/]

En 2012, se reformó la ley con objeto de incorporar nuevas reglas que faciliten la contratación de un mayor número de jóvenes y mujeres, debido a que son segmentos de la población que presenta problemas para acceder al mercado formal de trabajo, entre las que destacan las siguientes: la figura de subcontratación (*outsourcing*); la contratación por temporada, a prueba y de capacitación inicial; salario por unidad de tiempo, y se detallan características especiales en temas como la productividad, y la suspensión y rescisión de la relación de trabajo.

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA LABORAL: LFT

a) Define que el trabajo digno es aquél en el que se respeta plenamente la dignidad humana; no existe discriminación; se tiene acceso a la seguridad social y se percibe un salario remunerador; se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad con beneficios compartidos, y se cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.
b) Regula las relaciones de trabajo y los derechos de los trabajadores comprendidos en el artículo 123 de la Constitución.
c) Establece los principios generales del trabajo, y señala las condiciones del trabajo, tales como: jornada laboral, días de descanso, vacaciones, salarios, participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.
d) Señala los derechos y obligaciones de los trabajadores y de los patrones.
e) Establece que la inspección del trabajo tiene la función de vigilar el cumplimiento de las normas de trabajo.
f) Establece las funciones principales de los organismos del sector laboral, tales como:
   - La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo son las entidades responsables de defender los derechos de los trabajadores, cuya finalidad es propiciar un ambiente de paz y justicia laboral.
   - La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es la entidad responsable de fijar y actualizar los salarios mínimos de acuerdo con las condiciones socioeconómicas del país, a fin de recuperar su poder adquisitivo.
   - El Servicio Nacional de Empleo (SNE) responsable de promover la operación de políticas públicas que apoyen el acceso al empleo, mediante la vinculación con la oferta y demanda, así como la capacitación a trabajadores.

32/ Artículo 2, **"Ley Federal del Trabajo"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

Respecto de la reforma laboral, la STPS señala que: "la reforma a la LFT fortalece la política laboral del país, toda vez que con dichos cambios normativos se actualizó el marco jurídico a la realidad del mercado laboral del siglo XXI", a continuación se presentan las razones principales: [33/]

- La reforma a la LFT no modifica ni contraviene el espíritu del artículo 123 de la Constitución, dado que propone mejores condiciones laborales para los trabajadores, así como una mayor efectiva protección y defensa de sus derechos, por medio de la regulación de trabajos especiales, y el incremento de sanciones a los patrones que violen la ley.

- Las nuevas formas de contratación, sin excepción, deben respetar por disposición legal el salario, las prestaciones, seguridad social y antigüedad, la cual se contabilizará a favor del trabajador, desde el primer día laborado.

- Se legaliza el uso de la subcontratación o *outsourcing* para establecer reglas a fin de para que los trabajadores que actualmente laboran para una empresa, pero son contratados por otra, tengan garantizado su acceso a la seguridad social, prestaciones y a generar antigüedad, a fin de combatir los abusos y promover la formalidad en el trabajo.

- Los contratos a prueba o de capacitación inicial no ponen en riesgo la estabilidad del empleo porque no podrán renovarse, ni dentro de una misma empresa, aplicarse al mismo trabajador de forma simultánea, sucesiva, ni en más de una ocasión, incluso tratándose de puestos de trabajo distintos.

- En cuanto a los contratos por salario por unidad de tiempo, la reforma laboral impide que se fraccione el salario diario de una jornada, indistintamente de que sólo se trabaje una hora, o más. El patrón y el trabajador deben convenir los montos por pagar por cada hora trabajada, siempre y cuando se trate de un salario remunerador, nunca inferior al salario mínimo, y no se exceda la jornada máxima legal de 8 horas.

- Los salarios caídos no se limitan, dado que con la reforma el trabajador recibe el 100.0% de su salario durante el primer año del juicio, y si éste se extiende obtendrá un interés del 24.0% anual calculado sobre 15 meses de salario (12 meses más la indemnización constitucional de 3 meses). Con lo anterior, se busca inhibir conductas deshonestas de algunos representantes o

[33/] Información proporcionada por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social con oficio núm. 511/01.-2015/1127 de fecha 1 de septiembre de 2015.

abogados que, indebidamente, buscan alargar artificialmente la duración de los juicios en perjuicio de los trabajadores, quienes no reciben íntegramente ni a tiempo, los salarios vencidos.

- Se establecen procedimientos especiales para atender de manera más ágil los juicios laborales y prevé también sanciones severas para litigantes y funcionarios que deliberadamente retrasen o entorpezcan la impartición de justicia.

- La reforma laboral propicia mecanismos que favorecen el incremento de la productividad laboral en beneficio de los trabajadores y los patrones.

c) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

A la STPS le corresponde vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, así como procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. [34/]

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA LABORAL: LOAPF

a) La Secretaría del Trabajo y Previsión Social es responsable de: - Promover el incremento de la productividad laboral y el desarrollo de la capacitación en y para el trabajo. - Ordenar medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento. - Realizar estudios y planes para impulsar la ocupación en el país. - Dirigir y coordinar el Servicio Nacional de Empleo, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, así como a la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y demás organismos del sector.

Aunque es obligación del patrón otorgar la capacitación conforme a derecho, la STPS es promotora de la capacitación de trabajadores, por lo que no es responsable directo y únicamente participa con programas de apoyo para contribuir al incremento de conocimientos y habilidades para el desarrollo del trabajo.

d) Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social

A raíz de la reforma a la LFT en 2012, el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (RISTPS) se actualizó para incluir las nuevas atribuciones y obligaciones que le

[34/] Artículo 40, **“Ley Orgánica de la Administración Pública Federal”**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

corresponden a esa dependencia provenientes de la reforma laboral. El objetivo del RISTPS es reglamentar la organización y funcionamiento de las estructuras que conforman la secretaría, así como las atribuciones que le confieren la LFT y la LOAPF.

De acuerdo con los componentes de la política laboral, así como de la estructura establecida en el RISTPS, le corresponde a la dependencia lo siguiente:

DISEÑO NORMATIVO DE LA POLÍTICA LABORAL: RISTPS

Unidad Responsable	Objetivo	Atribuciones
Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral		
Dirección General de Inspección Federal del Trabajo	• Instrumentar y supervisar acciones de vigilancia y promoción del cumplimiento de la normativa laboral, para salvaguardar los derechos de los trabajadores, con la finalidad de mejorar las condiciones en las que desarrollan sus actividades.	• Verificar el cumplimiento de la normativa laboral, mediante visitas de inspección a los centros de trabajo. • Asesorar a los patrones y trabajadores respecto del cumplimiento de las obligaciones que establece la LFT.
Capacitación a trabajadores		
Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral	• Promover el incremento de la productividad laboral, mediante diseño y operación de programas de capacitación y adiestramiento, así como la integración y difusión de información en materia de competencias y habilidades laborales.	• Promover la productividad laboral. • Diseñar y conducir estrategias en materia de capacitación y adiestramiento, para promover el desarrollo y mejoramiento de las competencias laborales de los trabajadores en los cetros de trabajo.
Promoción y apoyo al empleo		
Coordinación General del Servicio Nacional de Empleo	• Facilitar la vinculación entre la oferta y demanda del mercado laboral para lograr el acceso al empleo formal, colocación en puestos vacantes y la preservación o recuperación de la ocupación productiva de las personas.	• Operar el Servicio Nacional de Empleo. • Aplicar, promover y supervisar las políticas activas de empleo. • Implementar programas de apoyo al empleo. • Formular y ejecutar programas para promover la ocupación laboral en el país. • Proporcionar asesoría y orientación ocupacional a los buscadores de empleo.

Cabe señalar que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA) y la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) tienen a su cargo la impartición y procuración de la justicia laboral, y se establecieron como órganos administrativos desconcentrados de la STPS. [35/] La Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI) también forma parte de las entidades que participan en la política laboral, es dependiente de la secretaría como un organismo descentralizado y con una estructura independiente de acuerdo con las facultades que le confiere la LFT. El análisis de las atribuciones de esas entidades se presenta en el diseño institucional.

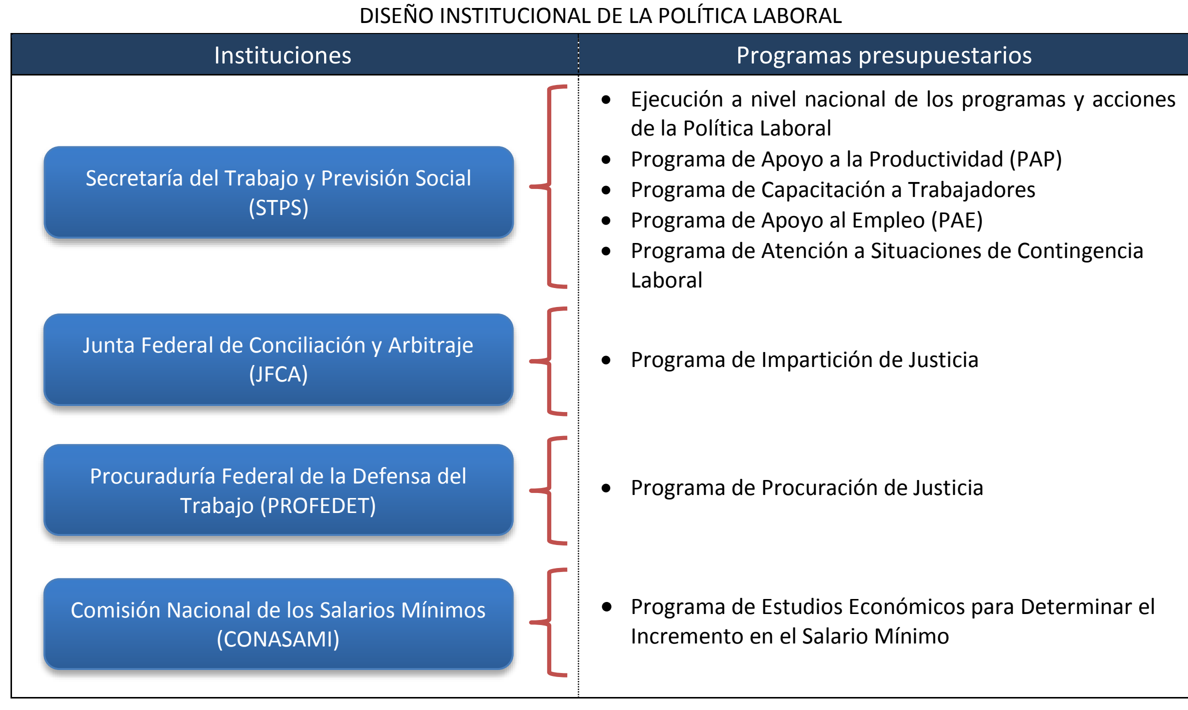
35/ Artículo 40, **"Ley Orgánica de la Administración Pública Federal"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

Del análisis del diseño normativo, se concluye que el artículo 123 constitucional, la Ley Federal del Trabajo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y el Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social son congruentes para atender los problemas relativos las medidas de seguridad insuficientes, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, la inflexibilidad del mercado laboral, el acceso insuficiente al empleo formal, y las altas tasas de ocupación en el sector informal, así como sus efectos negativos en las relaciones laborales y el trabajo digno.

2.2.2. Diseño institucional

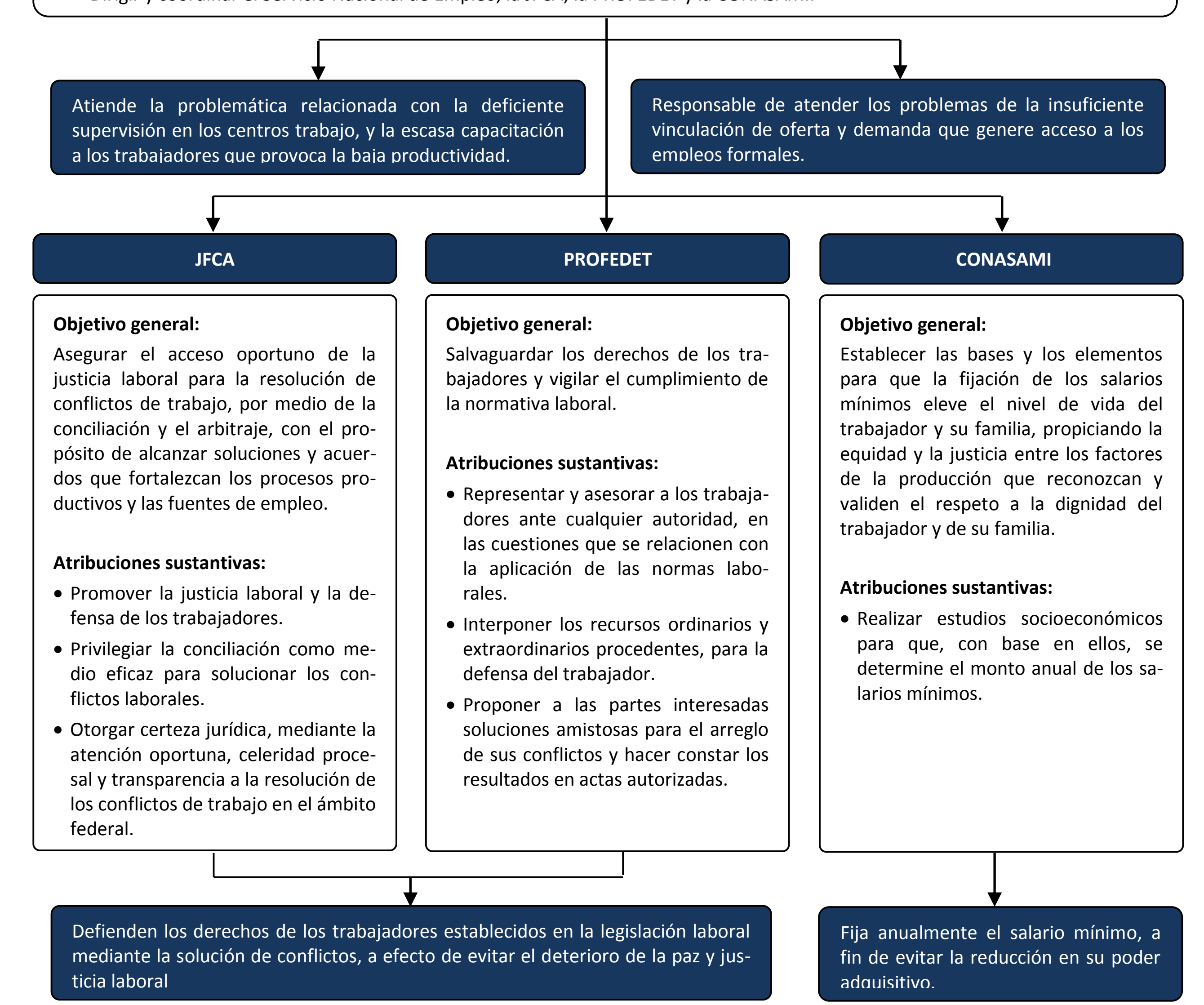
Conforme al problema público que dio origen a la política laboral y al diseño normativo, las instituciones que participan en la política laboral, así como los programas presupuestarios que tienen a su cargo, se presentan en el cuadro siguiente:

DISEÑO INSTITUCIONAL DE LA POLÍTICA LABORAL



Instituciones	Programas presupuestarios
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS)	• Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral • Programa de Apoyo a la Productividad (PAP) • Programa de Capacitación a Trabajadores • Programa de Apoyo al Empleo (PAE) • Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral
Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA)	• Programa de Impartición de Justicia
Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET)	• Programa de Procuración de Justicia
Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI)	• Programa de Estudios Económicos para Determinar el Incremento en el Salario Mínimo

En el siguiente esquema se presentan los principales objetivos y atribuciones de los cuatro organismos señalados en el cuadro anterior, con objeto de analizar su alineación y congruencia con el problema público y el diseño normativo:



FUENTE: Elaborado por la ASF, con base en la Ley Federal del Trabajo última publicada Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de noviembre de 2012; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014; Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicado en el DOF el 30 de julio de 2014.

El diseño institucional de la política laboral está integrado por cuatro entidades: la STPS, encargada de conducir la política laboral, vigilar el cumplimiento de la normativa, y de ejecutar los programas de capacitación, así como de apoyo al empleo; la JFCA y la PROFEDET, responsables de aplicar los programas de impartición y procuración de justicia, y la CONASAMI, encargada de realizar estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo.

Los entes responsables de implementar la política laboral tienen establecidos sus objetivos y atribuciones en congruencia con el diseño normativo (Ley Federal del Trabajo, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y Reglamento Interior de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social), y se vinculan con la problemática en materia de seguridad en los centros de trabajo, paz y justicia laboral, poder adquisitivo de los salarios, baja productividad laboral, y la insuficiente promoción y apoyo al empleo. No se identificaron duplicidades en los objetivos y atribuciones de los cuatro entes operadores de la política laboral.

En cuanto al tema de la reforma laboral, durante la evaluación se identificó que la STPS participó en la elaboración mediante diagnósticos, y modificó sus atribuciones y estructura organizacional, a efecto de integrar a la Dirección General de Capacitación, Adiestramiento y Productividad Laboral; estableció el Comité Nacional de Productividad, y fortaleció el proceso de la supervisión del trabajo, con el propósito de revisar los cambios en las obligaciones de los patrones establecidos en la LFT. Asimismo, la JFCA y la PROFEDET establecieron nuevas atribuciones para prevalecer el mecanismo de la conciliación en los conflictos laborales. Por lo anterior, se concluye que el diseño institucional es congruente con la atención de las causas y los efectos que dieron origen al problema público.

2.2.3. Diseño programático-presupuestal

a) Diseño programático

En relación con el análisis programático de la política laboral se identificaron los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidas en los Planes Nacionales de Desarrollo y los Programas Sectoriales de Trabajo y Previsión Social, 2001-2006, 2007-2012, y 2013-2018.

A continuación, se muestran los objetivos de la política pública y, posteriormente, se presentan las estrategias y líneas de acción:

DISEÑO PROGRAMÁTICO: OBJETIVOS DE PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2001-2018

Variables del problema público y sus causas	Planes Nacionales de Desarrollo y Sectoriales de Trabajo y Previsión Social			Objetivos de la política	
	2001 - 2006	2007 - 2012	2013 - 2018	Para atender las causas (medios)	Para atender los problemas (objetivos)
La deficiente supervisión causa medidas de seguridad insuficientes en los centros de trabajo.	Objetivos sectoriales: • Mejorar la calidad en la realización de las inspecciones federales del trabajo.	Objetivos sectoriales: • Promover y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral.	Objetivos sectoriales: • Vigilar el cumplimiento de la normativa laboral y fortalecer la inspección en el trabajo.	Fortalecer la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral.	Garantizar la seguridad en los centros de trabajo.
La inobservancia de los derechos laborales deteriora la paz y justicia laboral.	• Promover el respeto de los derechos de los trabajadores.	• Fortalecer la conciliación y la impartición de justicia laboral. • Procurar la justicia laboral en defensa de los trabajadores con el otorgamiento de servicios gratuitos y expeditos.	• Conservar la paz laboral, así como fortalecer los servicios de conciliación, procuración e impartición de justicia laboral. • Salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad.	Proteger los derechos de los trabajadores mediante el otorgamiento de servicios de asesoría, conciliación y defensa legal.	Propiciar la paz y justicia laboral.
El incremento insuficiente de los salarios mínimos nominales reduce su poder adquisitivo.	• Contribuir al mejoramiento del nivel de vida de los trabajadores y sus familias, mediante un salario digno.	Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos mediante la fijación de un nuevo monto anual, bajo el análisis del contexto socioeconómico.		Fijar anualmente el salario mínimo.	Recuperar el poder adquisitivo de los salarios mínimos.
La capacitación escasa de los trabajadores ocasiona la baja productividad laboral.	• Promover la capacitación que propicie la justa remuneración de los trabajadores. • Apoyar los programas de capacitación para los trabajadores, a fin de incrementar su productividad y la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas.	• Impulsar la productividad y competitividad; trabajo digno y mejora del ingreso de los trabajadores.	• Democratizar la productividad laboral, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores.	Impulsar la capacitación y adiestramiento de los trabajadores.	Contribuir al incremento de la productividad laboral.
Acceso insuficiente al empleo formal, y altas tasas de ocupación en el sector informal, debido a la inflexibilidad en los esquemas actuales de contratación.	• Impulsar programas de promoción y apoyo al empleo, a fin de que la población desempleada tenga acceso a trabajos de calidad.	• Promover condiciones en el mercado laboral que incentiven la eficiente articulación entre la oferta y la demanda, así como la creación de empleos de calidad en el sector formal.	• Impulsar el empleo de calidad e intermediar en el mercado laboral para favorecer la empleabilidad, la protección social y la ocupación productiva.	Impulsar la promoción y el apoyo al empleo formal.	Flexibilizar el mercado laboral, garantizar el acceso al empleo formal y disminuir la informalidad.
				Objetivo para atender los efectos (fines)	
Relaciones laborales deficientes y deterioro del trabajo digno.	Objetivo del PND: • Impulsar una nueva cultura laboral mediante la promoción del empleo en todos los sectores de la población, así como del mejoramiento salarial.	Objetivo del PND: • Generar las condiciones en el mercado laboral que incentiven el acceso a empleos de alta calidad en el sector formal.	Objetivo del PND: • Promover el trabajo digno.	Que los trabajadores dispongan un trabajo digno.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, publicados en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 30 de mayo de 2001, el 31 de mayo de 2007 y el 20 de mayo de 2013, respectivamente; Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018, publicados en el DOF el 30 de mayo de 2001, el 31 de mayo de 2007 y el 20 de mayo de 2013, respectivamente.

De acuerdo con el cuadro anterior, los medios y objetivos establecidos por el Gobierno Federal a efecto de atender las causas y la problemática identificada en materia laboral, y que a su vez serán los hilos conductores de la política pública, son los siguientes: a) supervisar los centros de trabajo para garantizar la seguridad laboral; b) otorgar servicios de asesoría, conciliación y defensa legal, a fin de contribuir a preservar la paz y justicia laboral; c) fijar anualmente el salario mínimo para recuperar su poder adquisitivo, d) impulsar la capacitación de los trabajadores para incrementar la productividad laboral, y e) promover y apoyar el empleo que garantice el acceso a ocupaciones formales, a efecto de contribuir a la disminución del desempleo y el empleo informal (objetivo vinculado a la política económica). Lo anterior se realizará con la finalidad de que los trabajadores dispongan un trabajo digno, como se esquematiza en el árbol de objetivos siguiente:

ÁRBOL DE OBJETIVOS DE LA POLÍTICA LABORAL



En el cuadro siguiente se detallan las estrategias y acciones que, a partir de 2001, se plantearon en los documentos programáticos de mediano plazo para el desarrollo de la política laboral:

DISEÑO PROGRAMÁTICO. ESTRATEGIAS Y ACCIONES DE LA PLANEACIÓN DE MEDIANO PLAZO, 2001-2018

Objetivos de la política laboral	2001-2006		2007-2012		2013-2018	
	Plan Nacional de Desarrollo	Programa de Trabajo y Previsión Social	Plan Nacional de Desarrollo	Programa de Trabajo y Previsión Social	Plan Nacional de Desarrollo	Programa de Trabajo y Previsión Social
Supervisar los centros de trabajo, a fin de garantizar la seguridad en el ambiente laboral.	Mejorar la calidad en la realización de las inspecciones federales del trabajo.	Dirigir la asistencia técnica a las empresas para el cumplimiento de la normativa y garantizar centros de trabajo seguros e higiénicos para crear un ambiente armónico.	Consolidar la previsión social, por medio de la creación de condiciones para el trabajo con seguridad y salud. • Establecer la prevención de riesgos de trabajo, mediante la elaboración e instrumentación de una política pública de seguridad y salud en el trabajo.	Vigilar mediante la función inspectiva el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo. • Practicar visitas de inspección en los centros de trabajo, a efecto de vigilar el cumplimiento en las obligaciones patronales en materia de seguridad e higiene.	Perfeccionar los sistemas y procedimientos de protección de los derechos del trabajador. • Fortalecer y ampliar la cobertura inspectiva en materia laboral. • Promover la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores para mejorar las condiciones de seguridad y salud en los centros de trabajo.	Propiciar el trabajo digno y decente, para brindar empleos en condiciones óptimas de seguridad y salud, y prevenir riesgos de trabajo. • Actualizar la regulación en seguridad en el trabajo y prevenir riesgos laborales. • Fortalecer el control de organismos privados para la evaluación de conformidad con las normas de seguridad en el trabajo.
Otorgar servicios de asesoría, conciliación y defensa legal para propiciar la paz y justicia laboral.	Promover sistemas eficaces para impartición y procuración de justicia. • Crear un frente común entre trabajadores, empresas y autoridades a favor de la defensa de los derechos de los trabajadores.	Fortalecer la impartición de justicia laboral de los factores de la producción. • Propiciar la transparencia en las relaciones obrero-patronales. • Proporcionar un servicio público de conciliación, que intervenga en la prevención y solución de conflictos laborales.	Conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los sectores laboral y empresarial por medio de la legalidad, la conciliación y el diálogo en los conflictos laborales. • Fortalecer la conciliación entre los patrones y trabajadores, a fin de prevenir en mayor medida los juicios y demandas.	Procurar el equilibrio entre los factores de la producción de conflictos laborales, mediante el Servicio Público de Conciliación. • Proporcionar el Servicio Público de Conciliación. • Fortalecer el proceso de conciliación laboral, a fin de que se convierta en el medio más efectivo de la solución de conflictos laborales.	Procurar el equilibrio entre los factores de la producción para preservar la paz laboral. • Privilegiar la conciliación para evitar conflictos laborales. • Mejorar procuración e impartición de justicia laboral. • Garantizar certeza jurídica para todas las partes en las resoluciones laborales.	Resolver con imparcialidad y legalidad, conflictos laborales. • Garantizar certeza jurídica para los factores de la producción (trabajadores y patrones). • Promover negociaciones de los conflictos laborales mediante la conciliación.
Fijar el salario mínimo nacional para una recuperación del poder adquisitivo de los salarios.	Propiciar un marco flexible, promotor del empleo y del mejoramiento salarial.	Restaurar el poder adquisitivo y propiciar un nivel de vida digno a los trabajadores. • Crear bases o elementos de una política salarial para la recuperación gradual de los ingresos.	No se incluyeron estrategias y acciones vinculadas con este componente.		Fomentar la recuperación del poder adquisitivo del salario vinculado con el aumento de la productividad. • Incrementar el salario mínimo a ritmos superiores a la inflación.	Proteger el salario y la capacidad adquisitiva de los trabajadores y sus familias, y contribuir a mejorar la economía familiar. • Establecer un solo salario mínimo general en el país.
Impulsar la capacitación a los trabajadores, a efecto de contribuir al incremento de la productividad laboral.	Ampliar las oportunidades de desarrollo de los trabajadores. • Profundizar los programas de capacitación y desarrollo de asistencia técnica para trabajadores desempleados y en activo.	Fortalecer los programas de capacitación y asistencia técnica para trabajadores desempleados y en activo. • Fomentar y fortalecer la calidad y productividad de los trabajadores. • Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT).	Promover políticas que fomenten la productividad en las relaciones laborales y la competitividad de la economía nacional por medio de la capacitación. • Fortalecer los programas de otorgamiento de apoyos para capacitación. • Implementar esquemas de capacitación para el uso de nuevas tecnologías.	Contribuir en la mejora de los conocimientos y habilidades del trabajador y facilitar su integración a grupos de trabajo. • Desarrollar programas de formación, capacitación y adiestramiento presenciales y a distancia, con enfoque de competencias laborales.	Promover el incremento de la productividad con beneficios comprartidos, la empleabilidad y la capacitación en el trabajo. • Consolidar las políticas activas de capacitación para el trabajo y en el trabajo. • Promover la pertinencia educativa, la generación de competencias y la empleabilidad.	Promover la capacitación y adiestramiento de los trabajadores e impulsar el desarrollo de competencias laborales. • Capacitar y dar incentivos para la certificación de competencias laborales. • Brindar capacitación mediante el uso de las TIC, con el Programa de Capacitación a Distancia para Trabajadores.
Promover y apoyar el empleo que garantice el acceso a ocupaciones formales y disminuir el empleo informal. En especial para los jóvenes y mujeres.	Desarrollar una cultura que promueva el trabajo como medio para la plena realización de las personas y para elevar su nivel de vida y el de sus familias. • Promover la cultura laboral que fomente el trabajo por medio del establecimiento de condiciones de empleo digno y bien remunerado.	Desarrollar los mecanismos necesarios para que el acceso al empleo y autoempleo, esté al alcance de todos los sectores de la población. • Mejorar las oportunidades y condiciones de empleo, principalmente para grupos vulnerables. • Brindar información vía telefónica y por internet sobre oportunidades de empleo.	Promover y apoyar al empleo. • Coordinar todos los programas de apoyo al empleo, a fin de incrementar la efectividad de vinculación entre oferta y demanda. • Crear un portal del empleo en el que, por medio de internet, se reúna toda la información del tema laboral.	Contribuir en la generación de condiciones en el mercado laboral que incentiven las posibilidades de acceso, brinden apoyo para lograr una mayor equidad y fomenten la creación de empleos. • Informar a buscadores de empleo y empleadores sobre la oferta y la demanda laboral (Portal del empleo). • Otorgar apoyos económicos y en especie a desempleados.	Promover el trabajo digno. • Impulsar acciones para la adopción de una cultura de trabajo digno o decente. • Fortalecer los mecanismos de consejería, vinculación y colocación laboral. • Impulsar, de manera focalizada, el autoempleo en la formalidad.	Proveer información sobre oferta y demanda de empleo que facilite la vinculación de los actores del mercado laboral. • Otorgar apoyos económicos y en especie a buscadores de empleo. • Poner a disposición de los desempleados servicios de información de vacantes.
						No se incluyeron estrategias y acciones vinculadas con los nuevos esquemas de la contratación establecidos en la reforma laboral de 2012.

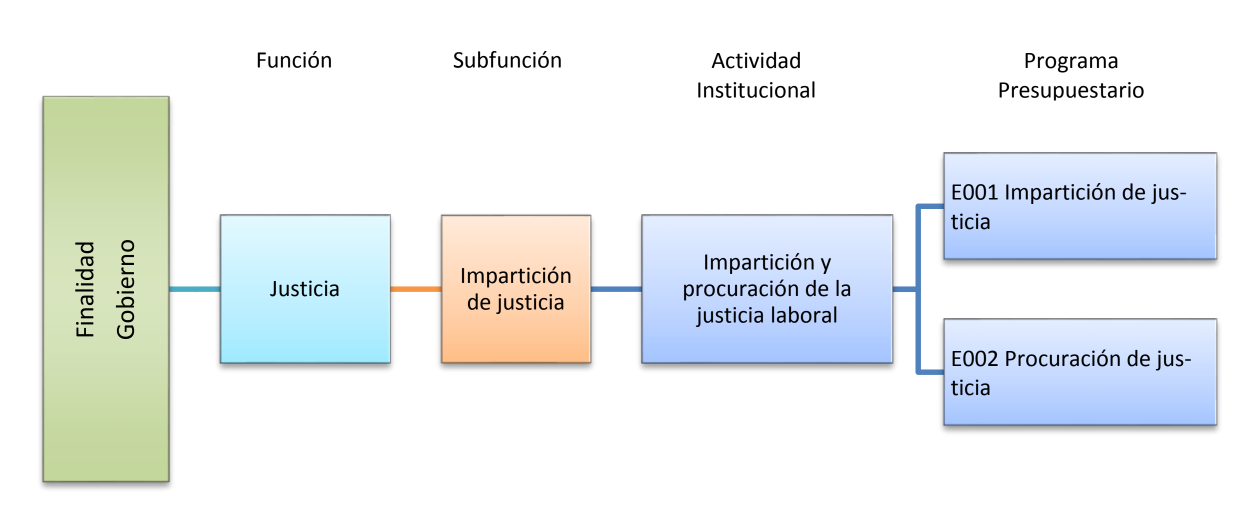
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Planes Nacional de Desarrollo y Programas Sectoriales de Trabajo y Previsión Social 2001-2006, 2007-2012 y 2013-2018.

Del análisis anterior, se concluye que los objetivos, estrategias y líneas de acción establecidos en la planeación de mediano plazo son congruentes con las variables de la problemática de la política laboral que le dio origen. No obstante, la ASF identificó que, pese a que en la reforma a la LFT de 2012 se establece que el problema es el desempleo y la informalidad, particularmente en la población joven y las mujeres, los documentos de la planeación nacional y sectorial del periodo 2013-2018 no mencionan dicho asunto de manera puntual, ni hacen referencia a los esquemas de contratación definidos para flexibilizar el mercado laboral que permitió la reforma, lo cual es una inconsistencia tanto con el problema público y con el diseño normativo.

b) Diseño presupuestal

Los entes responsables de la política laboral tienen a su cargo ocho programas presupuestarios, [36/] los cuales en la Cuenta Pública reportaron el gasto ejercido en las Finalidades de Gobierno y Desarrollo Económico, dentro de las funciones de “Justicia” y “Asuntos Económicos, Comerciales y Laborales en General”, como se muestra en los esquemas siguientes:

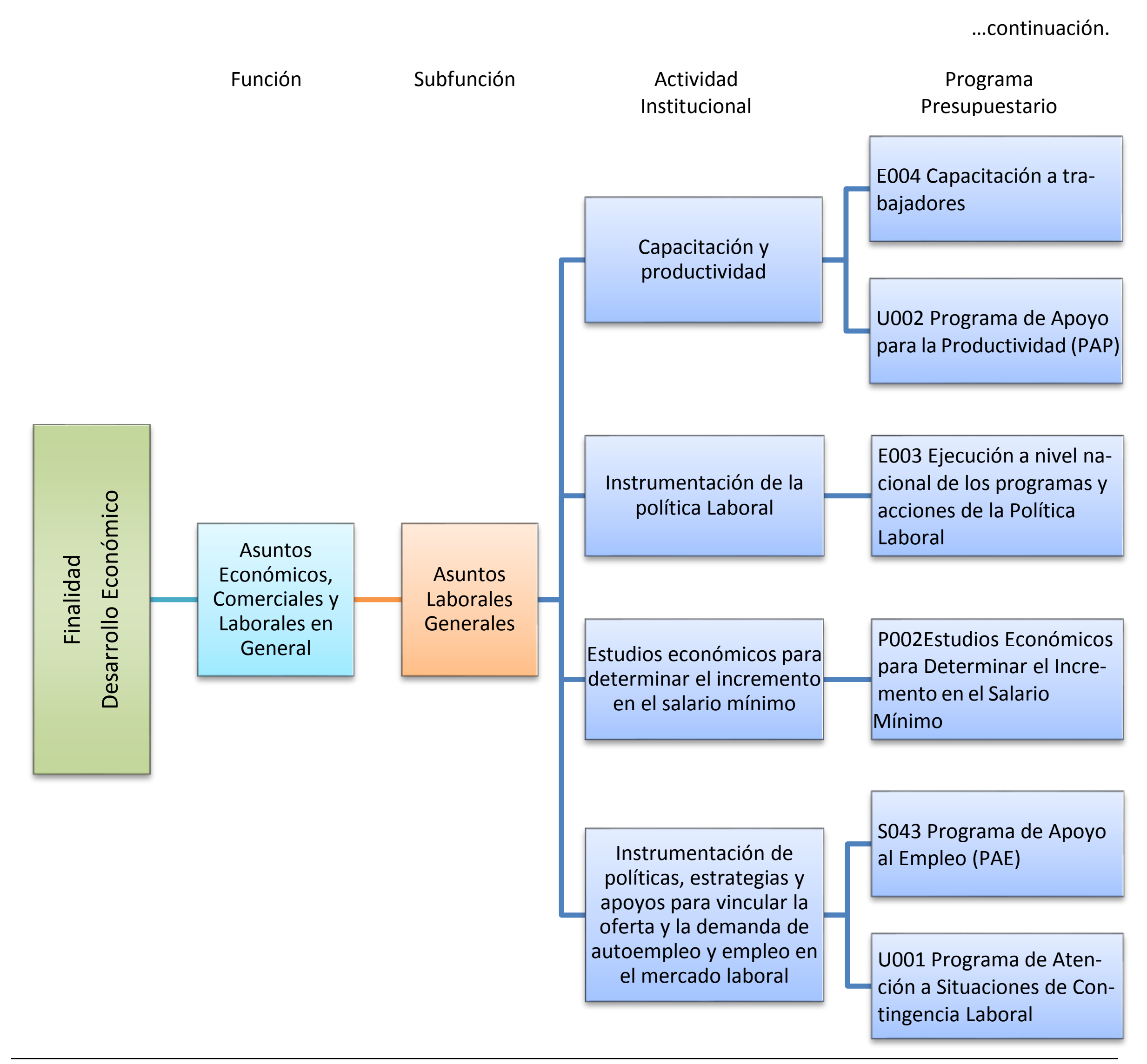
DISEÑO PRESUPUESTAL: ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO, 2014



Continúa…

[36/] En el capítulo 1: Antecedentes, apartados 1.3. “Evolución histórica de la política laboral”, y 1.4. “Estado general actual de la política pública” se señalaron el surgimiento de los programas, así como sus principales características.

…continuación.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A continuación, se presenta la matriz de los programas presupuestarios que integran la política laboral que incluye los objetivos generales y específicos, las poblaciones objetivo y potencial, así como una breve descripción de estos programas, de conformidad con sus reglas, lineamientos de operación y en los manuales de procedimientos internos de las entidades que integran la política.

MATRIZ DE OBJETIVOS, DESCRIPCIÓN Y POBLACIONES DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Objetivo general	Objetivos específicos	Descripción	Población objetivo
Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral			
Vigilar el cumplimiento de la normativa laboral mediante visitas de inspección fomentando el trabajo digno. A cargo de la STPS.	Beneficiar a los trabajadores por medio de las visitas de inspección, las cuales tutelan las condiciones laborales y promueven un trabajo digno.	Este programa presta servicios públicos por ser de categoría "E". El programa se enfoca en realizar visitas de inspección a todo aquel lugar en el que se realicen actividades de producción, distribución de bienes o prestación de servicios o en el que laboren personas que estén sujetas a una relación de trabajo que haya sido visitado por la autoridad federal del trabajo. • Verifica el cumplimiento de la normativa laboral establecida en la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, en materia de seguridad, salud, e higiene, principalmente. • Facilita información técnica y asesora a los trabajadores y empresas para que cumplan con las obligaciones laborales.	No aplica la definición de una población objetivo; no obstante, se enfoca en las empresas cuyos centros de trabajo son de peligro o riesgo inminente para los trabajadores, además de que la STPS se basa en un programa de visitas de inspección.
Impartición de Justicia			
Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción mediante el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo. A cargo de la JFCA.	No cuenta con objetivos específicos.	Este programa presta servicios públicos por ser de categoría "E". El programa se encarga de la resolución de los conflictos de trabajo, incluyendo los asuntos turnados por la PROFEDET. • Emite resoluciones de asuntos individuales emitidas por conciliación, desistimiento, incompetencia, acumulación, caducidad o prescripción, y laudos dictados.	No aplica una población objetivo debido a que los servicios se otorgan a solicitud de los trabajadores afectados. Tampoco tiene cuantificada una población potencial, aun cuando se cuenta con estadísticas de empleados transgredidos por parte de los empleadores.
Procuración de Justicia			
Proteger los derechos de los trabajadores ante la autoridad laboral, mediante los servicios de asesoría, conciliación y representación legal. A cargo de la PROFEDET.	No cuenta con objetivos específicos.	Este programa presta servicios públicos por ser de categoría "E". El programa apoya a los trabajadores con los servicios gratuitos siguientes: • Orientación y asesoría jurídica de manera personal, telefónica, por correo o cualquier otro medio de comunicación, para prevenir o resolver conflictos laborales. • Conciliación, para resolver, por medio de juntas conciliatorias los conflictos entre patrones y trabajadores y demás sujetos de la relación laboral. • Defensoría, en los conflictos que se susciten con motivo de las relaciones de trabajo o que se deriven de ellas, y en la interposición de todos los recursos legales en defensa de sus derechos.	No aplica una población objetivo, debido a que los servicios se otorgan a solicitud de los trabajadores afectados. Tampoco tiene cuantificada una población potencial, aun cuando se cuenta con estadísticas de empleados transgredidos por parte de los empleadores.
Estudios Económicos para Determinar el Incremento en el Salario Mínimo			
Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad mediante la recuperación anual del poder adquisitivo del salario mínimo. A cargo de la CONASAMI.	No cuenta con objetivos específicos.	Este programa es de categoría "P-Planeación y políticas públicas". El programa realiza estudios socioeconómicos para determinar el monto y fijar nuevos salarios mínimos en el país. • Realiza informes sobre el comportamiento de la economía y de fijación de los salarios mínimos. • Emite resoluciones respecto del incremento anual de los salarios mínimos.	No aplica una población objetivo por las características del programa; sin embargo, de esta acción se benefician todos aquellos empleados cuyo sueldo se establece con base en el salario mínimo.
Programa de Capacitación a Trabajadores			
Contribuir a democratizar la productividad, la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, mediante el otorgamiento de cursos de capacitación de manera presencial y a distancia que impulse el desarrollo de sus capacidades laborales. A cargo de la STPS.	• Formar a personas como instructores, para que impartan capacitación a trabajadores y a personas en situación de vulnerabilidad laboral, en el marco de un trabajo digno y socialmente útil. • Promover un esquema de capacitación a distancia gratuito, por medio de un modelo pedagógico sustentado en el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación (TIC), para facilitar el desarrollo de capacidades y habilidades laborales en el sector productivo.	Este programa presta servicios públicos por ser de categoría "E". El programa se encarga de promover que las empresas inscritas en el Instituto Mexicano del Seguro Social proporcionen capacitación a sus trabajadores y sea registrada ante la STPS, para integrar el Padrón de Trabajadores Capacitados. El programa se integra por: • Servicios de capacitación gratuita para la Formación de Agentes Multiplicadores (FAM) y cursos a distancia (en línea). • Acciones para el desarrollo de capacidades de innovación laboral y de vinculación educación-empresa que promueven la competitividad.	• FAM: personas físicas, empresas, asociaciones de empleadores y trabajadores, instituciones públicas y privadas, así como organizaciones de la sociedad civil que requieran ser instructores. • Cursos en línea: trabajadores en activo y personas en condiciones de vulnerabilidad laboral, cámaras empresariales, organizaciones sindicales e instituciones públicas, privadas y sociales. La STPS no cuantificó a la población objetivo, ni tampoco determinó una población potencial del programa.

Continúa…

…continuación.

Objetivo general	Objetivos específicos	Descripción	Población objetivo
Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)			
Contribuir a la adquisición de conocimientos, al desarrollo o fortalecimiento de habilidades y a la adopción de actitudes de los trabajadores que son esenciales para un óptimo desempeño de una función. A cargo de la STPS.	• Que los beneficiarios se sensibilicen sobre la importancia de incrementar su productividad y empleabilidad. • Que las personas apliquen esquemas de mejora que permitan incrementar la productividad de los centros de trabajo. • Que los trabajadores desarrollen las competencias necesarias que contribuyan al óptimo desempeño de su ocupación, y sirvan como base para el proceso de certificación. • Que los beneficiarios obtengan un certificado de competencia laboral que contribuya a su desarrollo personal y profesional además de que les proporcione mayores oportunidades para competir en el mercado laboral formal.	Este programa se encuentra sujeto a Lineamientos de Operación por ser categoría "U-subsidios". El programa otorga apoyos a trabajadores y empresas para incrementar la productividad de los centros de trabajo, mediante las modalidades siguientes: • Cursos de empleabilidad y productividad. • Asistencia técnico-legal en materia de productividad. • Capacitación específica por competencias. • Estímulos a la certificación de competencias laborales.	La población objetivo que atenderá el programa serán trabajadores asalariados cuya percepción salarial ascienda hasta 10 salarios mínimos. Se estima que la población objetivo del programa asciende a 9,214 trabajadores La población potencial asciende a 9.4 millones de trabajadores. Este dato se calculó, tomando como fuente a la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE). No obstante, la STPS no cuantificó a la población objetivo, ni tampoco determinó una población potencial del programa.
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)			
Promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios y apoyos económicos, para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. A cargo de la STPS.	Vincular a las personas de acuerdo con los requerimientos en conocimientos y habilidades para cubrir las vacantes disponibles de los empleadores. Capacitar a buscadores de empleo, mediante su incorporación a cursos de capacitación de corto plazo para el trabajo. • Promover la creación de autoempleos, mediante el otorgamiento de apoyos en especie o económicos. • Apoyar la movilidad laboral de personas que se canalizan a una vacante fuera de su lugar de residencia. • Apoyar a los connacionales repatriados, mediante el otorgamiento de apoyos económicos para facilitar su pronta colocación en un empleo. • Otorgar información sobre el mercado de trabajo y oportunidades de ocupación por medio de publicaciones periódicas.	Este programa se encuentra sujeto a Reglas de Operación por ser de categoría "S". El programa busca apoyar a hombres y mujeres buscadores de empleo, mediante las siguientes modalidades de apoyo: • Bécate: otorga becas para capacitación para contribuir al fortalecimiento de sus habilidades laborales para facilitar su colocación en el mercado laboral. • Fomento al autoempleo: otorga apoyo mediante la entrega de mobiliario, maquinaria, equipo y herramientas, a fin de promover la ocupación por cuenta propia de los buscadores de empleo. • Movilidad laboral: proporciona apoyos económicos a las personas con la finalidad de facilitar su movilidad laboral a lugares distintos a los de su residencia. • Repatriados trabajando: apoyos económicos a connacionales repatriados que buscan empleo y deseen colocarse en su lugar de origen o residencia.	• Bécate: buscadores de empleo que requieren adquirir habilidades laborales para facilitar su colocación en un puesto de trabajo o el desarrollo de una actividad por cuenta propia. • Fomento al autoempleo: buscadores de empleo que cuenten con experiencia laboral acordes con la actividad productiva por cuenta propia que desea iniciar. • Movilidad laboral: buscadores de empleo que en sus entidades federativas de residencia no tengan la oportunidad de trabajar y que por tal razón tengan que trasladarse a otra de manera temporal o definitiva, donde se demande personas para ocupar una vacante con su perfil laboral. • Repatriados trabajando: personas de nacionalidad mexicana que hayan sido repatriados y que manifieste su interés por encontrar un empleo en su lugar de origen o residencia. La STPS no cuantificó a la población objetivo, ni tampoco determinó una población potencial del programa.
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral			
Contribuir a la preservación del empleo u ocupación productiva, recuperación de la actividad económica, para evitar la disminución o pérdida de ingresos de las personas en lugares en que se determine una situación de contingencia laboral. A cargo de la STPS.	Aplicar estrategias y acciones para otorgar apoyo económico de carácter temporal y focalizado a la problemática específica que enfrenta la población establecida en situación de contingencia.	Este programa se encuentra sujeto a Lineamientos de Operación por ser categoría "U-subsidios". El programa otorga apoyos económicos o en especie con la finalidad de atender los problemas de contingencia laboral derivados de eventos atípicos como: naturales (huracanes, lluvias, inundaciones, incendios, heladas, temblores, etc.); económicos (crisis económicas, cierre de empresas, disminución de la producción, etc.); sociales (inseguridad, delincuencia, plantones, etc.), y contingencias sanitarias.	Población, independientemente de su condición de actividad económica, que desempeñe sus actividades productivas en la zonas en que se determine una situación de contingencia laboral y que por esta razón se encuentre en riesgo de perder su empleo o tenga una reducción en sus ingresos; requiera reforzar sus capacidades; necesite reactivar sus actividades productivas; sea promovida para ocuparse transitoriamente en un proyecto de carácter social o comunitario; o manifieste interés en cambiar su lugar de residencia para ocuparse provisionalmente en unidades económicas ubicadas en lugares distintos a las zonas afectadas, a fin de conservar su fuente de empleo e ingresos. La STPS no cuantificó a la población objetivo, ni tampoco determinó una población potencial del programa.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo; Lineamientos de Operación del Programa de atención a situaciones de contingencia laboral; Lineamientos de Operación del Programa de Capacitación a Trabajadores; Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad; Manuales de procedimientos de operación de los programas ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral, Impartición y Procuración de justicia, y Estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo.

De lo anterior se concluye que los objetivos de los programas del diseño presupuestal son congruentes para atender las causas del problema público; no obstante, se identificó una desvinculación con la finalidad de la política pública relativa a que los trabajadores dispongan de con un trabajo digno.

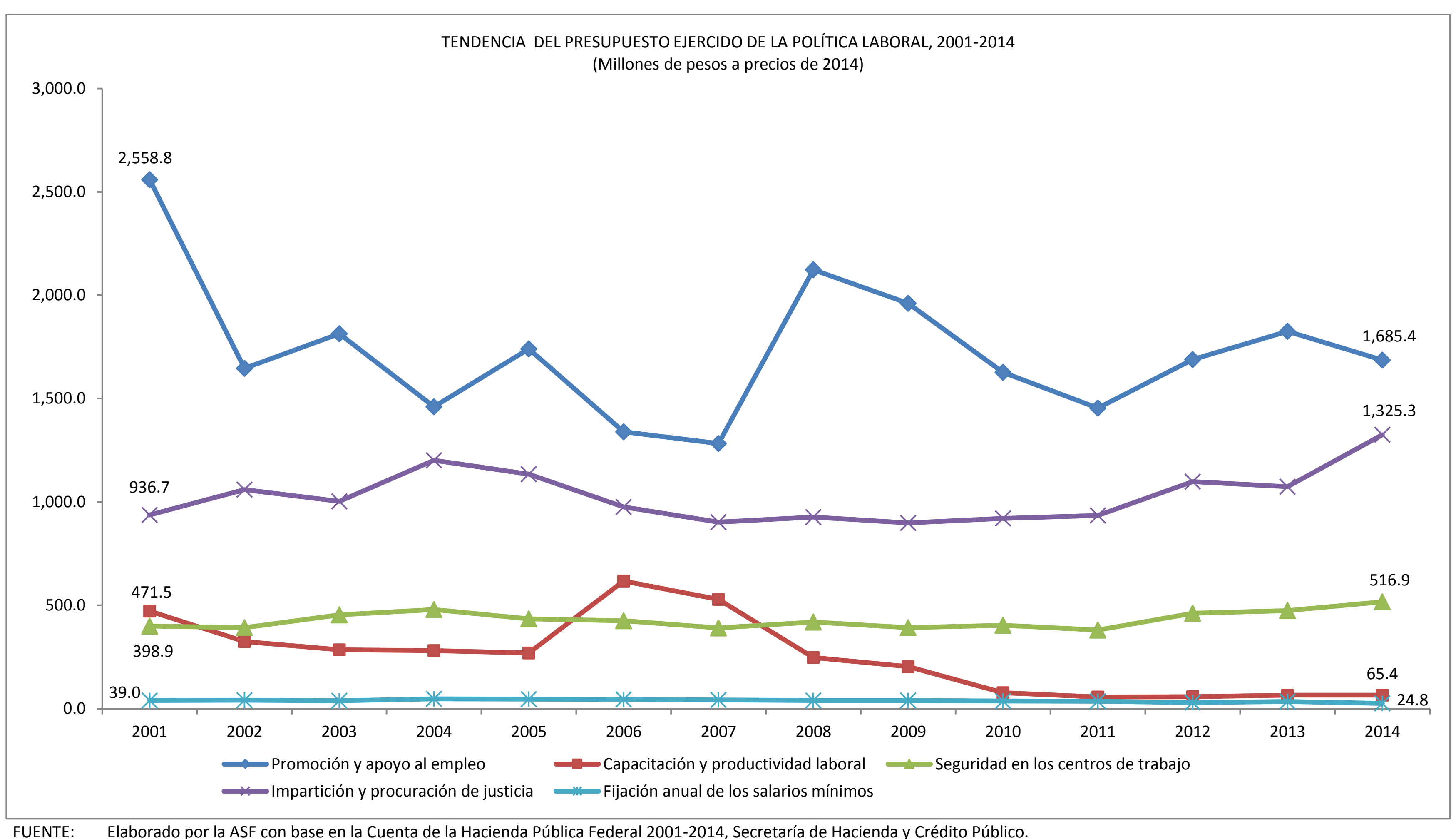
Por lo que se refiere al presupuesto, en el periodo 2001-2014, el gasto ejercido para la ejecución de la política laboral fue de 48,700.5 millones de pesos, cifra que representó el 0.10%, respecto del gasto total del Gobierno Federal. Asimismo, los recursos destinados a la política disminuyeron a una tasa media anual de 1.5%, al pasar de 4,404.9 a 3,617.8 millones de pesos en ese lapso.

PRESUPUESTO EJERCIDO, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014 y porcentaje)

Año	Gasto total del Gobierno Federal (1)	Gasto en la Política Laboral (2)	Participación (%) (3) = (2 / 1) x 100
2001	1,920,271.9	4,404.9	0.23
2002	2,643,283.3	3,463.9	0.13
2003	2,794,741.0	3,593.6	0.13
2004	2,783,770.9	3,469.4	0.12
2005	2,900,616.7	3,622.5	0.12
2006	3,129,284.0	3,402.8	0.11
2007	3,283,157.0	3,145.2	0.10
2008	3,587,823.2	3,755.6	0.10
2009	3,727,847.7	3,494.6	0.09
2010	3,844,153.5	3,065.7	0.08
2011	3,977,829.0	2,859.9	0.07
2012	4,153,960.8	3,333.0	0.08
2013	4,356,097.0	3,471.6	0.08
2014	4,566,808.9	3,617.8	0.08
Total	47,669,644.9	48,700.5	0.10

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

A continuación se analiza el presupuesto ejercido en cada uno de los componentes y programas que integran la política laboral:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

NOTA: El componente de la política de Promoción y apoyo al empleo integra los programas: Programa de Apoyo al Empleo (en 2001 denominado Programa de Becas de Capacitación para Desempleados); y Programa de atención a situaciones de contingencia laboral (en 2008 y 2009 denominados Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios y Programa de Apoyo Fomento al Empleo). Capacitación y productividad laboral se compone de los programas: Capacitación a trabajadores (de 2006 a 2008 denominado Programa para impartir capacitación a trabajadores en activo y apoyar la productividad); y Programa de Apoyo para la Productividad (de 2002 a 2008 denominado Programa de Apoyo a la Capacitación PAC y en 2001 Programa de Calidad Integral y Modernización CIMO). Seguridad en los centros de trabajo se conformó del Programa Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral, el cual está integrado el presupuesto de las 32 Delegaciones Federales de la STPS para las funciones de inspección y supervisión de los centros de trabajo. En cuanto a los componentes de impartición y procuración de justicia, así como de la fijación anual de los salarios mínimos, se consideró el presupuesto ejercido en los programas que le corresponden a la JFCA, la PROFEDET y la CONASAMI.

En el periodo 2001-2014, el presupuesto ejercido por cada componente de la política pública se comportó de la forma siguiente:

- La promoción y apoyo al empleo ejerció un monto de 24,204.8 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 3.2%, al pasar de 2,558.8 a 1,685.4 millones de pesos.

- La impartición y procuración de justicia registró un monto ejercido de 14,391.0 millones de pesos que aumentaron a una tasa media anual de 2.7%, al pasar de 936.7 a 1,325.3 millones de pesos.

- La seguridad en los centros de trabajo aplicó recursos por 6,015.8 millones de pesos, y registró una tasa media de crecimiento anual de 2.0%, al pasar de 398.9 a 516.9 millones de pesos.

- La capacitación y productividad laboral registró ejercicio del gasto de 3,549.5 millones de pesos, los cuales también disminuyeron a una tasa media anual de 14.1%, al pasar de 471.5 a 65.4 millones de pesos.

- La función de la fijación anual de los salarios mínimos gastó recursos por 539.6 millones pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 3.4%, al pasar de 39.0 a 24.8 millones de pesos.

Al comparar los programas de la política laboral, se precisó que el gasto en la promoción y apoyo al empleo (integrado por los programas Apoyo al Empleo y Atención a Situaciones de Contingencia Laboral) representó el 49.7% del total del presupuesto ejercido en la política laboral, de 48,700.5 millones de pesos.

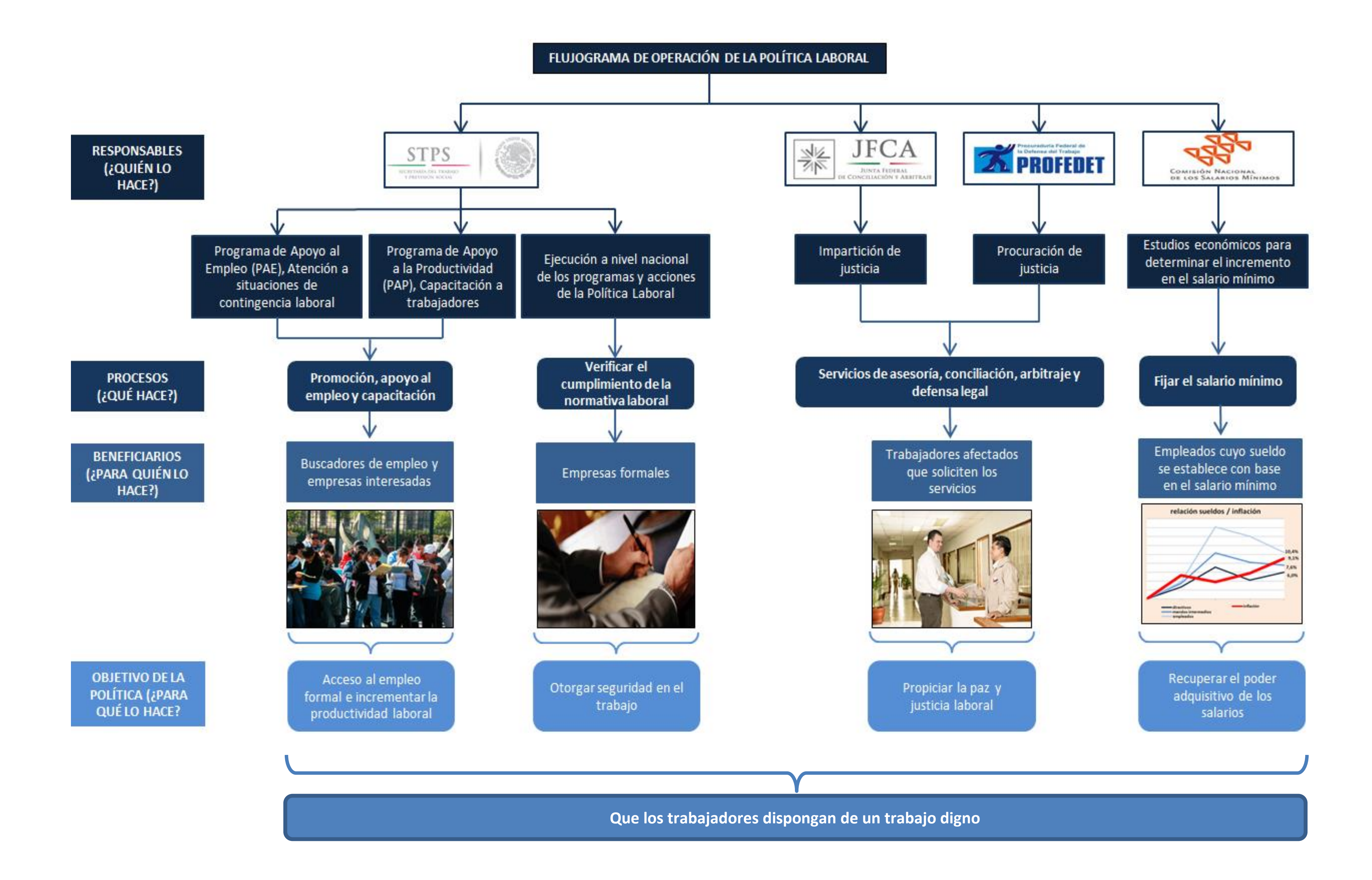
Del análisis anterior, se concluye que de 2001 a 2014, los programas que integran la política pública fueron congruentes con el diseño normativo, institucional y programático establecido, así como con la atención de las causas del problema público; no obstante, se identificó una desvinculación con la finalidad de la política laboral, la cual señala que los trabajadores deben disponer de un trabajo digno. Lo anterior ocurrió aun cuando en términos generales el gasto público mostró una disminución durante el periodo de análisis.

Cabe señalar que la descripción y el funcionamiento de los ocho programas que integran la política laboral se analizarán como parte del diseño metodológico.

2.2.4. Diseño metodológico

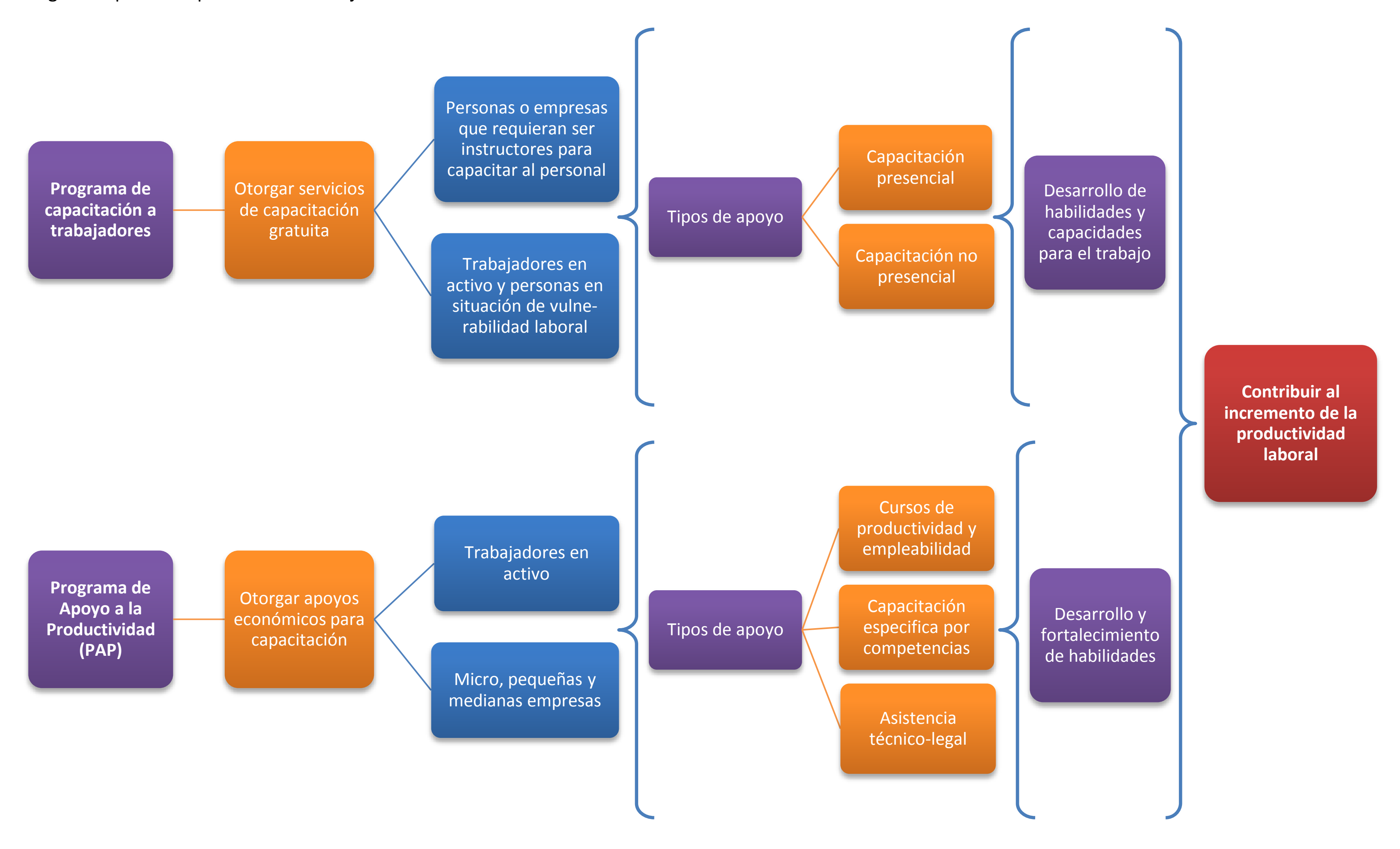
En este apartado se presentan los esquemas de operación de la política pública, con el cual se pretende atender la problemática relativa a las insuficientes medidas de seguridad, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, la inflexibilidad del mercado laboral, el acceso insuficiente al empleo formal y las altas tasas de ocupación en el sector informal, la cual tiene un efecto negativo en las relaciones laborales y el trabajo digno.

A continuación se muestra el flujograma de operación, el cual inicia con los entes responsables, los procesos sustantivos que realiza, a quiénes beneficia, los objetivos y la finalidad, con el propósito de dar a conocer de manera general el funcionamiento de la política laboral. Además, se esquematizan los procesos para otorgar los diferentes tipos de apoyos y la prestación de servicios por cada uno de los programas que integran la política.


FLUJOGRAMA DE OPERACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL
RESPONSABLES (¿QUIÉN LO HACE?)
STPS
JFCA
PROFEDET
Programa de Apoyo al Empleo (PAE), Atención a situaciones de contingencia laboral
Programa de Apoyo a la Productividad (PAP), Capacitación a trabajadores
Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral
Impartición de justicia
Procuración de justicia
Estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo
PROCESOS (¿QUÉ HACE?)
Promoción, apoyo al empleo y capacitación
Verificar el cumplimiento de la normativa laboral
Servicios de asesoría, conciliación, arbitraje y defensa legal
Fijar el salario mínimo
BENEFICIARIOS (¿PARA QUIÉN LO HACE?)
Buscadores de empleo y empresas interesadas
Empresas formales
Trabajadores afectados que soliciten los servicios
Empleados cuyo sueldo se establece con base en el salario mínimo
relación sueldos / inflación
OBJETIVO DE LA POLÍTICA (¿PARA QUÉ LO HACE?
Acceso al empleo formal e incrementar la productividad laboral
Otorgar seguridad en el trabajo
Propiciar la paz y justicia laboral
Recuperar el poder adquisitivo de los salarios
Que los trabajadores dispongan de un trabajo digno

ESQUEMAS DE COMPRENSIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

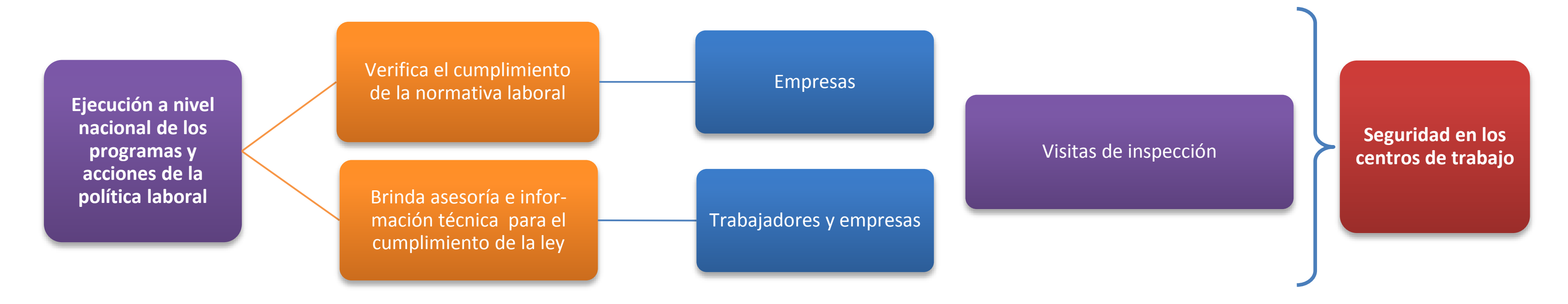
Programas para la capacitación a trabajadores



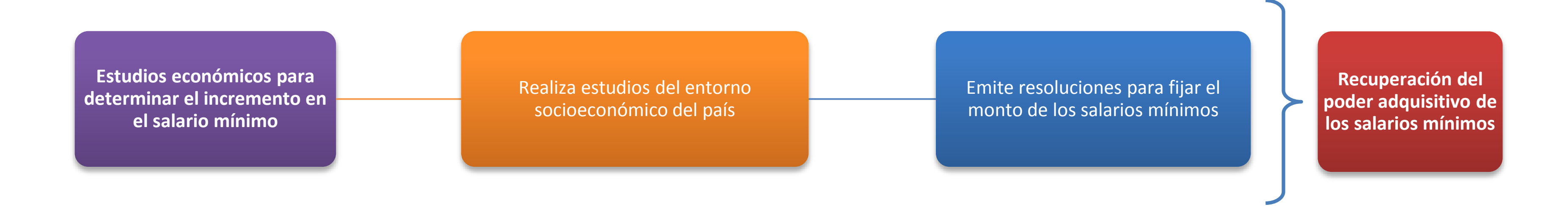
Continuación…

…continúa

Programa para la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral



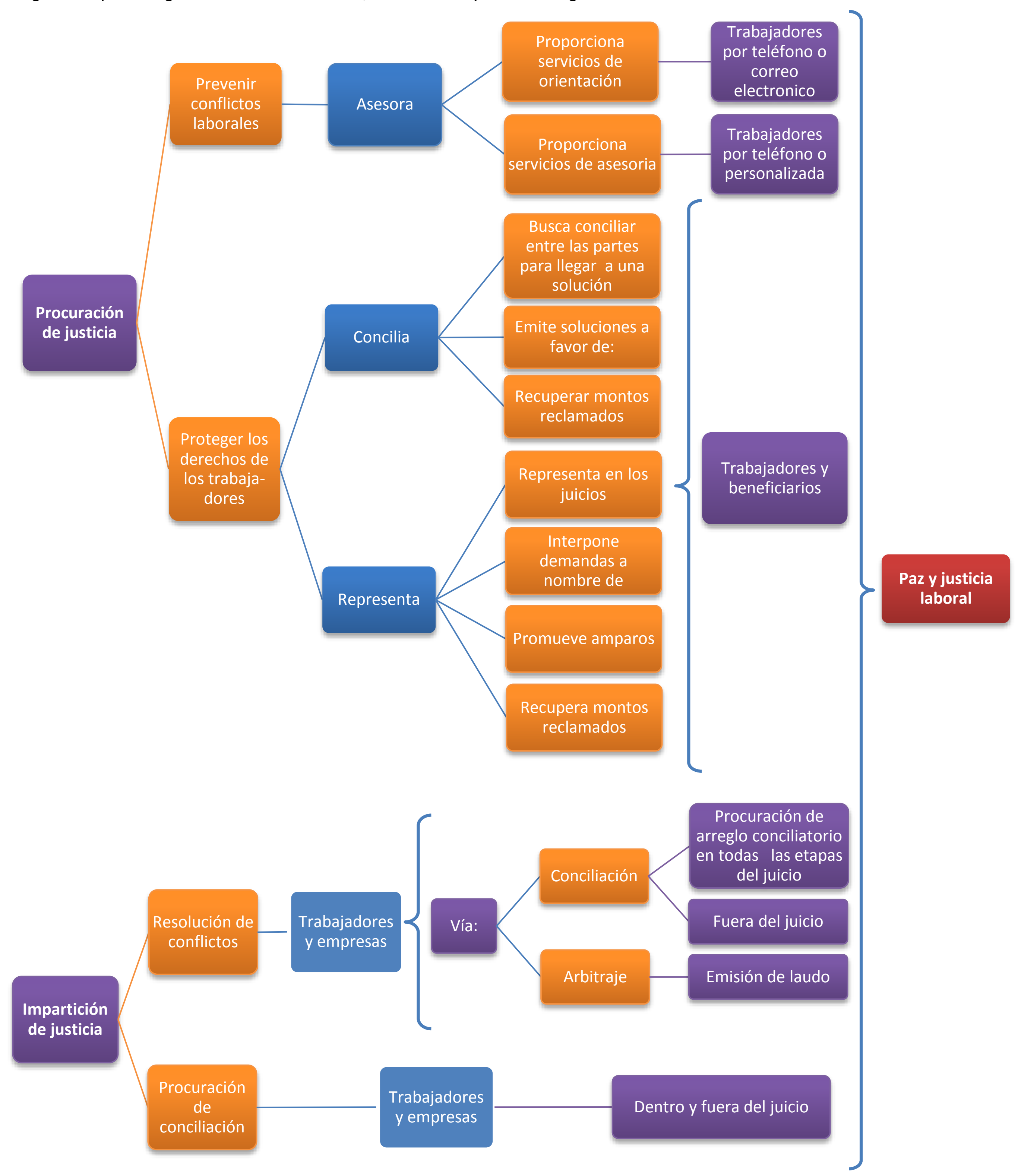
Programa para la fijación de los salarios mínimos nacionales



Continuación…

…continúa.

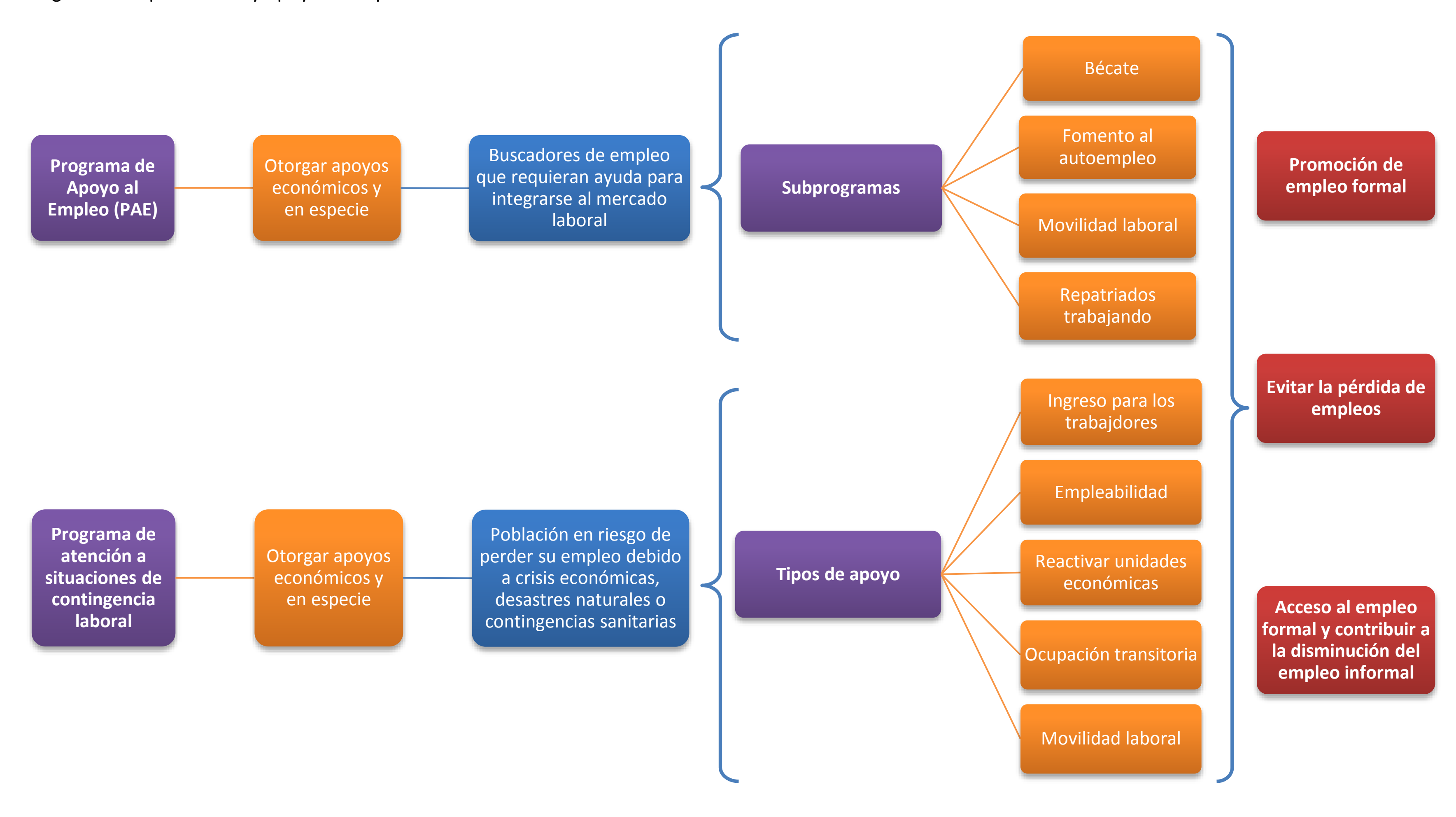
Programas que otorgan servicios de asesoría, conciliación y defensa legal



Continuación…

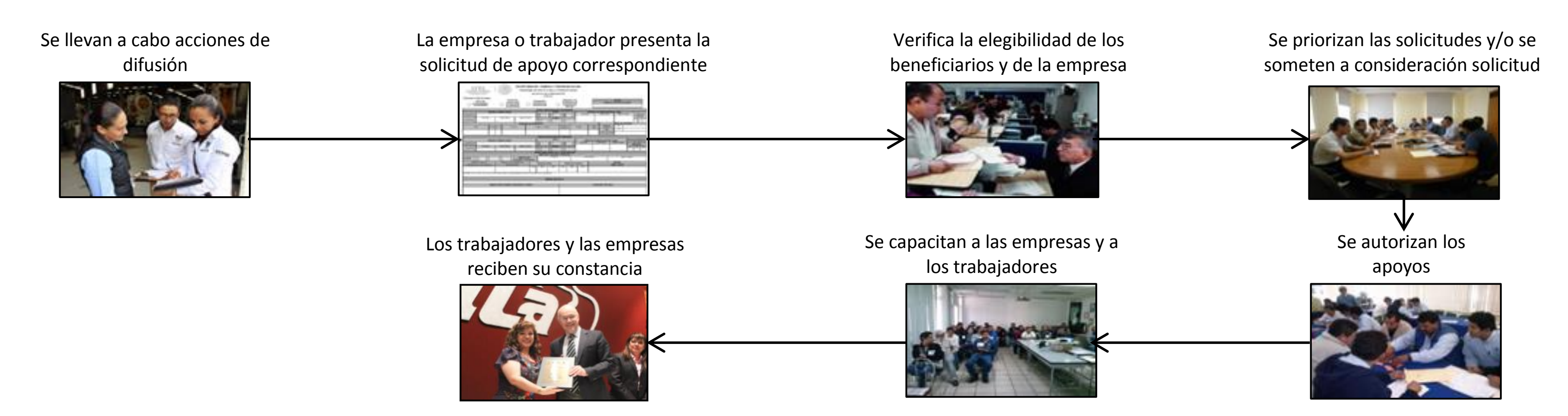
...continúa

Programas de promoción y apoyo al empleo

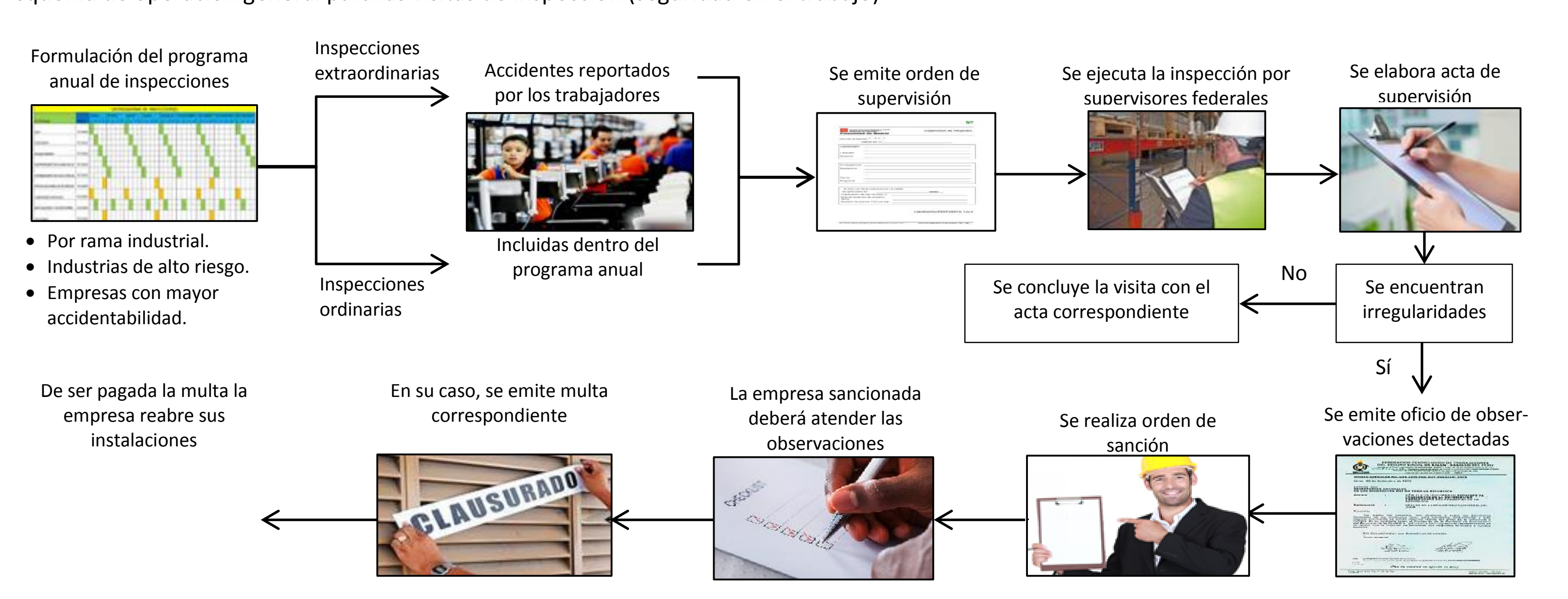


ESQUEMAS DE OPERACIÓN DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

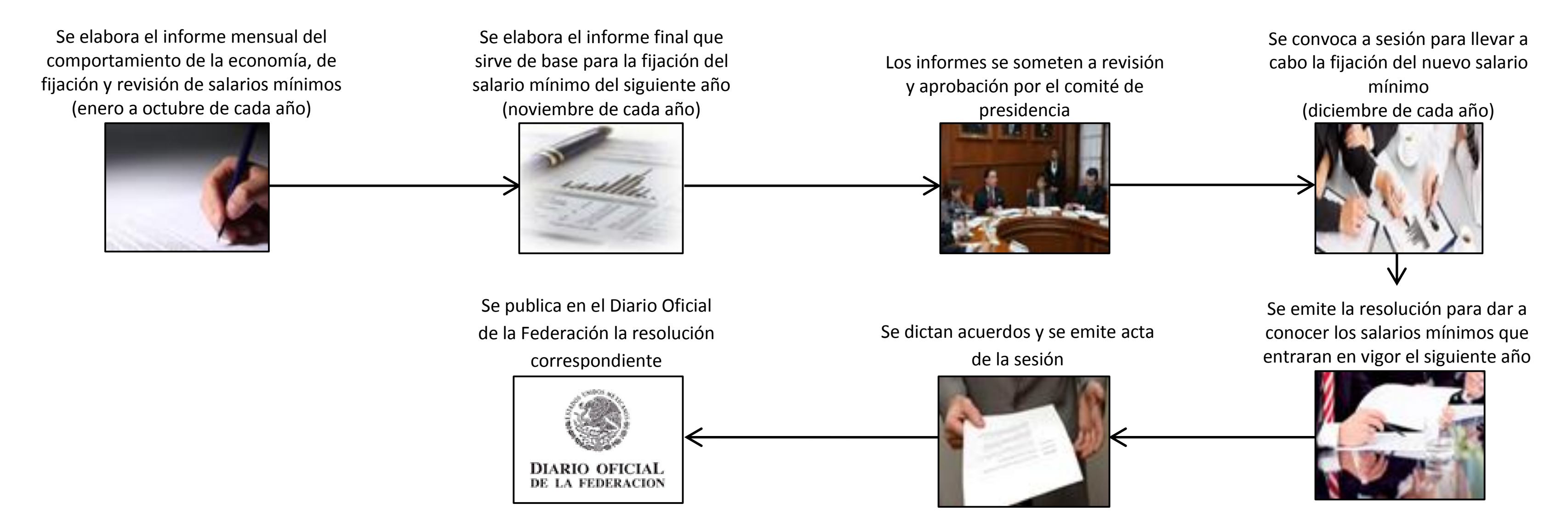
Esquema de operación general para el otorgamiento de capacitación



Esquema de operación general para las visitas de inspección (seguridad en el trabajo)



Esquema de operación para la fijación anual de los salarios mínimos



Esquema de operación general para el otorgamiento de apoyos económicos



Esquema de operación general para los servicios de impartición y procuración de justicia (servicios de asesoría, conciliación y representación)

El usuario se registra en el portal de SIPRODET

Llena la solicitud de asesoría

Llena la solicitud de conciliación

Llena la solicitud de representación

1

2

El servidor público atiende la solicitud y la turna a asesoría

El servidor público atiende la solicitud y la turna a conciliación

Entrevista al usuario y se presenta la demanda

El servidor público atiende la solicitud y la turna a representación

Competencia:

Local

Federal

Entrevista al usuario

Se notifica a las partes la fecha de audiencia

Desahogo de audiencias programadas

Se le proporciona al usuario asesoría verbal

Se le proporciona al usuario asesoría jurídica (según el caso)

Promoción de citatorio para pláticas conciliatorias

Junta del conocimiento para dictar acuerdos correspondientes

Desahogo pruebas

Se llega a un acuerdo

Realización de pláticas de acuerdo entre las partes

Notificación de acuerdos y resoluciones

Arreglo conciliatorio

De no ser así

1

Sí

No

2

Elaboración de antecedente concluido por arreglo

Todas las etapas del proceso se registran en el SIPRODET



En síntesis, en el flujo de operación de la política pública se señalan las instituciones encargadas de la política laboral, los programas por medio de los cuales se operacionaliza, la población objetivo, así como los fines inmediatos y mediatos que pretende conseguir. Por lo que se refiere a los esquemas de comprensión y de operación de los programas presupuestarios, se señalan los tipos de apoyos y prestación de servicios que otorgan, la clasificación de los beneficiarios, y su vinculación con los objetivos de la política pública.

Los programas que integran la política son complementarios de acuerdo con los tipos de apoyos y servicios que otorgan; no obstante, puede existir duplicidad entre los programas de capacitación a trabajadores y de apoyo a la productividad laboral, debido a que comparten la misma población objetivo de trabajadores en activo y empresas, así como el objetivo del desarrollo de habilidades para el trabajo.

El análisis del diseño metodológico mostró que la política laboral define la población objetivo pero no la potencial, no dispone de una georreferenciación para identificar las zonas que requieren mayor atención. Por lo anterior, la ASF considera que la política pública opera con programas "a la demanda" en donde los posibles beneficiarios tienen que buscar el apoyo o los servicios, y no existe un verdadero esquema de direccionamiento de estas acciones que le permita priorizar y orientar la entrega de apoyos para promover el empleo y la capacitación, principalmente. Los programas no tienen definidos los tiempos para la entrega de apoyos a los beneficiarios, con excepción del programa de apoyo al empleo.

2.2.5. Diseño de rendición de cuentas

En este apartado se presenta el análisis del diseño de rendición de cuentas de la política laboral, a fin de conocer en qué documentos se reportan los resultados, la información disponible sobre cada componente de la política y si se informa adecuadamente sobre el grado de cumplimiento de las acciones previstas. El análisis se divide en los incisos siguientes:

a) Documentos de rendición de cuentas

Los informes de rendición de cuentas que deben presentarse ante el Congreso de la Unión, por Presidencia de la República (Presidencia), la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se mencionan a continuación:

DISEÑO DE LA RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Informe de rendición de cuentas	Periodicidad	Responsable	Ordenamiento legal	Contenido
Informe de Gobierno	Anual	Presidencia	Artículo 69 constitucional.	Informa el estado general que guarda la administración pública del país de acuerdo con los objetivos y estrategias previstas en el PND.
Cuenta Pública	Anual	SHCP	Artículo 74 constitucional.	Documento que muestra los resultados de la gestión financiera y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales.
Informe de Labores	Anual	STPS	Artículos 93 constitucional y 8 de la Ley de Planeación.	En el marco del Informe Gobierno, se detalla el avance y grado de cumplimiento de los objetivos y prioridades fijados en la planeación nacional, así como de los resultados de las acciones previstas.
Informe de Ejecución del PND	Anual	Presidencia	Artículo 6 de la Ley de Planeación.	Informa los resultados generales de las políticas públicas de acuerdo con la estructura del PND.
Informe sobre la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF)	Trimestral	SHCP	Artículo 107 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.	Se informa el ejercicio del gasto establecido en el PEF, indicadores sobre los resultados y avances de los programas y proyectos en el cumplimiento de los objetivos y metas y de su resultado social.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Planeación, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Como se observa en el cuadro anterior, se cuenta con información de cinco documentos de rendición de cuentas, los cuales, en forma general, reportan conforme a la estructura prevista en los documentos de planeación, tales como: Plan Nacional de Desarrollo, Presupuesto de Egresos de la Federación o Matriz de Indicadores para Resultados, según corresponda. Cabe señalar que los informes anuales de Gobierno y de Labores reportan resultados en un periodo intermedio, el cual comprende del 1 de septiembre al 31 de agosto del ejercicio fiscal.

A continuación, se presenta el análisis de la información contenida en los documentos de rendición de cuentas, reportada en los últimos Informes de Ejecución del PND de los periodos 2001-2006, 2007-2012, y 2013-2014: [37/]

[37/] Se revisó este documento porque presenta los avances de la política laboral respecto de lo establecido en el PND y reporta resultados del periodo del 1 de enero al 31 de diciembre del año fiscal, así como los resultados obtenidos durante el segundo año del sexenio correspondiente 2013-2018. No se analizan los informes de Gobierno, de Labores, de Avance de Gestión Financiera, de y el Informe de ejecución del PEF, debido a que no presentan resultados consolidados de los programas sujetos de evaluación.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS DE LA POLÍTICA LABORAL, 2001-2014

Hilo conductor de la política	Información reportada sobre el hilo conductor	Se informa sobre el grado de cumplimiento de objetivos	
		Sí	No
Estrategias			
1. Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral	Se reportaron el número de visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la normativa laboral, pero no se informó si la supervisión contribuye al fomento de la observancia de la ley.		X
2. Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal	Se reportan en número de asesorías, conciliaciones y representaciones jurídicas llevadas a cabo por la PROFEDET; asimismo, se reportan el número de demandas colectivas e individuales recibidas por la JFCA. No obstante, no se informa si los asuntos atendidos por las entidades responsables contribuyen a preservar el respeto de los derechos laborales.		X
3. Fijación del salario mínimo nacional	Se reportó la fijación de los salarios mínimos de acuerdo con las resoluciones emitidas por la CONASAMI, pero no se informó respecto de la suficiencia del incremento al salario mínimo.		X
4. Capacitación a trabajadores	Se informó el número de trabajadores capacitados desagregado por tipo de apoyo de los programas de apoyo a la productividad y programa de capacitación a trabajadores, pero no se incluyó información del cumplimiento de objetivo de si las acciones contribuyeron al desarrollo de capacidades y habilidades para el trabajo.		X
5. Promoción y apoyo al empleo	Se reportaron el número de apoyos económicos y en especie otorgados por el Servicio Nacional de Empleo y el PAE, así como las acciones de promoción en la vinculación de la oferta y demanda. Sin embargo, no se informó sobre el cumplimiento del objetivo de si las personas apoyadas lograron colocarse en un puesto de trabajo o actividad productiva.		X
Objetivos			
6. Seguridad en los centros de trabajo	No se reportó información sobre el cumplimiento del objetivo de otorgar seguridad en los centros de trabajo.		X
7. Paz y justicia laboral	No se reportó información sobre el avance en el cumplimiento del objetivo paz y justicia laboral.		X
8. Recuperación del poder adquisitivo de los salarios	Se reportaron los aumentos nominales y acumulados de los salarios, pero no se informó si los incrementos a los salarios recuperan el poder adquisitivo.		X
9. Incremento de la productividad laboral	Se reportaron los cambios en el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, pero no se informó el grado de cumplimiento del objetivo de si las acciones de capacitación a trabajadores y empresas contribuyeron a la mejora de la productividad de los trabajadores apoyados y del incremento en la producción de las empresas capacitadas.		X
10. Acceso al empleo formal y control del sector informal	Se reportó información de los nuevos empleos formales con base en los registros de los trabajadores que cotizan para el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), pero no se reportan resultados sobre el cumplimiento del objetivo de si los empleos informales se convirtieron en formales, y si las acciones de promoción y apoyo el empleo tienen resultados en el sector informal de la economía, ni sobre el número de personas contratadas bajo los nuevos esquemas implementados por la reforma de 2012.		X
Finalidad de la política pública			
11. Que los trabajadores dispongan de un trabajo digno.	No se reportó información sobre la finalidad de la política, en términos de si los trabajadores disponen de un trabajo digno y bien remunerado de acuerdo con el artículo 123 constitucional.		X
Total		0	11

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Sexto Informe de Ejecución del PND 2001-2006, 2007-2012; y Segundo Informe de Ejecución del PND 2013-2018, Presidencia de la República.

Los Informes de Ejecución del PND reportaron información sobre 7 de los 11 hilos conductores que integran la política pública, [38/] los cuales se refieren a 1) supervisión del cumplimiento de la normativa laboral; 2) servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; 3) fijación del salario mínimo; 4) capacitación a trabajadores; 5) promoción y apoyo al empleo; 6) e incremento de la productividad laboral, y 7) acceso al empleo formal y control del sector informal. Sin embargo, los documentos analizados no rindieron cuentas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la política pública. Tampoco se reportó información sobre los cuatros hilos conductores siguientes: 1) la seguridad en los centros de trabajo; 2) paz y justicia laboral; 3) recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, y 4) que los trabajadores dispongan de un trabajo digno.

Por lo que corresponde al análisis de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, de acuerdo con la información presupuestaria y programática que forma parte de ese documento deberá relacionarse con los objetivos y prioridades de la planeación de corto y mediano plazos, incluir resultados de la evaluación del desempeño, determinar el cumplimiento de los objetivos de cada programa, así como el avance en la solución del problema público. [39/]

Para verificar lo anterior, la ASF analizó el contenido del PEF y la Cuenta Pública cuyos resultados se presentan a continuación:

[38/] Los hilos conductores de la política pública identificados se definen con precisión en el apartado 2.2.3. Diseño programático-presupuestal de este documento.

[39/] Artículo 54, **"Ley General de Contabilidad Gubernamental"**, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de diciembre de 2012.
Artículos 1, 24 y 111, **"Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria"**, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

ANÁLISIS DEL DISEÑO DE RENDICIÓN DE CUENTAS CONTENIDO EN EL PEF Y LA CUENTA PÚBLICA

Aspecto revisado	Cumple		Comentarios
	Sí	No	
1. El PEF y su exposición de motivos identifican el problema público que pretende atender y lo que se va a lograr con el gasto asignado a la política pública.		X	En la exposición de motivos del PEF no se identifica el problema público definido en los diagnósticos del PND y programas sectoriales, pero se define en términos cualitativos lo que se pretende alcanzar con el presupuesto asignado a la política laboral.
2. El contenido de la Cuenta Pública es consistente con el PEF.	X		El contenido de la Cuenta Pública se estructuró de acuerdo con lo establecido en el PEF, en lo referente a los programas a cargo de la política laboral.
3. Cumple con el objetivo de informar la forma y el fondo de cómo se ejecutó el presupuesto asignado.		X	La Cuenta Pública cumple con informar en cuanto a su forma, debido a que hace mención de cómo se aplicaron los recursos asignados de acuerdo con su monto, análisis de variaciones, y los resultados del número de beneficiarios atendidos comparado con la meta programada. Sin embargo, no cumple con informar en cuanto a su fondo, debido a que no se presenta un análisis detallado del destino del gasto, no se conoce si se aplicaron los recursos con economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez como lo establece la Constitución, y carece de información que permita conocer los resultados del ejercicio del gasto.
4. Informa sobre el logro de los objetivos de los programas y de la política pública.		X	No se reporta información sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas ni de la política pública en forma integral, sino que únicamente se señala a qué objetivo se alinea con la planeación nacional.
5. Informa el avance en la solución del problema público que dio origen a la política.		X	No se identificaron aspectos que informaran respecto de los avances en la solución del problema público de la política laboral.
Total	1	4	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información reportada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el cuadro anterior la programación y presupuestación del gasto asignado a la política pública no es claro respecto de la alineación del problema público que pretende atender; carece de información para conocer los resultados del ejercicio del gasto público y si los recursos se aplicaron bajo los criterios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez; y no se informa el grado de cumplimiento de objetivos, así como del avance en la atención del problema público.

Del análisis anterior, relativo a los Informes de Ejecución del PND y de la Cuenta Pública, se concluye que la información reportada en los documentos de rendición de cuentas resulta insuficiente porque impide conocer los resultados, el grado de cumplimiento de objetivos, y el avance en la atención del problema público que dio origen a la política pública.

b) Sistemas de información y control

En las Normas Generales de Control Interno se señala que los titulares de los organismos deben asegurarse de contar con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, oportuna y confiable que permita la rendición adecuada de cuentas de la gestión pública. [40/]

Con objeto de evaluar el diseño de rendición de cuentas de la política laboral, se identificaron los sistemas de información con los que cuentan los entes operadores para llevar el control de los apoyos y de los servicios otorgados por los ocho programas que integran la política pública, y se analizaron las auditorías de desempeño realizadas por la Auditoría Superior de la Federación en la materia para identificar la confiabilidad de los sistemas implementados por las entidades que serán sujetas de evaluación. El resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

ANÁLISIS DE LOS SISTEMAS DE INFORMACIÓN Y CONTROL DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Sistema de control	Comentarios u observaciones derivadas de auditorías o evaluaciones realizadas
Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral	
Sistema Integral de Información Delegacional (SIID): sistema de control y registro de las inspecciones y actividades de supervisión.	Auditoría 365, Cuenta Pública 2007: La ASF determinó que la STPS no dispone de un sistema de registro que le permita identificar las inspecciones realizadas por causa de origen ni por rama industrial. Tampoco cuenta con un sistema de control para llevar el registro de los centros de trabajo en los que se encontraron reincidencias por violaciones a la legislación laboral. Los sistemas información impiden garantizar la confiabilidad de las cifras reportadas en la Cuenta Pública, debido a que se encontraron inconsistencias en sus registros internos. Sobre este aspecto cabe señalar que las observaciones realizadas por la ASF al sistema de control fueron solventadas por la STPS en 2009, por lo que durante la evaluación se verificará la confiabilidad de los sistemas de información y control.
Sistema de Seguimiento Inspectivo Sancionador (SSIS): sistema que controla las solicitudes de sanción recibidas en un periodo determinado.	Auditoría 365, Cuenta Pública 2007: La ASF determinó que el sistema de control muestra reportes confiables.
Impartición de Justicia	
Sistema de Información Federal de Conciliación y Arbitraje (SIFCA): sistema informático de registro y control de los juicios laborales, desde la recepción de la demanda en la oficialía de partes de las oficinas, hasta la resolución del conflicto laboral.	Auditoría 1011, Cuenta Pública 2008: La ASF determinó que el sistema de control de la JFCA presenta deficiencias, debido a que no se interconectan las etapas del juicio, lo que ocasiona que no se pueda generar información completa y confiable de todo el procedimiento de un juicio laboral, además carece de alarmas que permitan detectar el cumplimiento de plazos establecidos en las disposiciones legales aplicables a su actuación. Sobre este aspecto, cabe señalar que las observaciones realizadas por la ASF al sistema de control fueron solventadas por la JFCA en 2010, por lo que durante la evaluación se verificará la confiabilidad del sistema.

Continúa…

40/ Norma Cuarta: Información y comunicación, **"Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno"**, última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de julio de 2012.

…continuación.

Sistema de control	Comentarios u observaciones derivadas de auditorías o evaluaciones realizadas
Procuración de Justicia	
Sistema Integral de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo (SIPRODET): sistema informático que registra la totalidad de los asuntos iniciados y concluidos con el propósito de contar con cifras confiables de la actividad realizada para procurar la justicia a los trabajadores.	Auditoría 58, Cuenta Pública 2008: La ASF determinó que el sistema implementado por la PROFEDET no permite garantizar la confiabilidad de las cifras reportadas, debido a que se encontraron diferencias en los registros internos contra los reportados en Cuenta Pública.
Estudios Económicos para Determinar el Incremento en el Salario Mínimo	
La CONASAMI no establece la creación de un sistema de información específico.	A 2014, no se han revisado los sistemas de información del Programa de Estudios Económicos para determinar el incremento en el Salario Mínimo, por lo que durante la evaluación se generará el requerimiento de información correspondiente.
Programa de Capacitación a Trabajadores	
Sistema de registro del número de trabajadores capacitados.	Auditoría 289, Cuenta Pública 2013: La ASF determinó que no dispone de un sistema informático para cuantificar el número de trabajadores capacitados, y sus registros internos no son confiables debido a que presentaron inconsistencias.
Información de la acreditación de la Formación de Agentes Multiplicadores (FAM).	Auditoría 289, Cuenta Pública 2013: La dependencia presentó inconsistencias en su sistema de información de la acreditación de los FAM, debido a que en sus reportes generales del curso se registraron como “Aprobados”, algunos agentes que no alcanzaron la calificación mínima de 80.0%. Asimismo, se observaron inconsistencias entre las listas de asistencia y los formatos para la comprobación del efecto multiplicador, por lo que los datos reportados no son confiables.
Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)	
Sistema de control y seguimiento de las solicitudes presentadas, atendidas y rechazadas.	Auditoría 290, Cuenta Pública 2013: La STPS no dispuso de un registro para acreditar la validación y autorización de las solicitudes de apoyo. Lo anterior denota la falta de mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente para la toma de decisiones respecto de la gestión de la dependencia en la atención de las solicitudes que presentan las empresas para obtener los apoyos del PAP.
Programas de Apoyo al Empleo (PAE) y de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	
Sistema de Información del Programa de Apoyo al Empleo en ambiente Web (SISPAEW): sistema informático que registra las acciones de los programas PAE y Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, desde la solicitud de recursos hasta el pago del apoyo a los beneficiarios.	Auditoría 1191, Cuenta Pública 2012: La ASF determinó que el diseño del sistema de control interno de la STPS permite una seguridad razonable respecto de las operaciones relacionadas con el PAE y el Programa Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, debido a que sus reportes son confiables.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2007, 2008, 2012, 2013, Auditoría Superior de la Federación.

Del cuadro anterior destaca que en los programas de Estudios Económicos para determinar el incremento en el Salario Mínimo, Capacitación a Trabajadores, y Apoyo para la Productividad, no disponen de sistemas de registro y control de sus actividades sustantivas. Los sistemas de los

programas de Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral e Impartición y Procuración de Justicia no son confiables debido a que no reportan información completa o existen inconsistencias en sus registros internos y las cifras reportadas en Cuenta Pública. El PAE y el Programa Atención a Situaciones de Contingencia Laboral fueron los únicos programas que cuentan con sistemas de información confiables.

En resumen, la información reportada en los informes de rendición de cuentas no incluye la totalidad de los aspectos vinculados con la política laboral, y los sistemas de información y control de los operadores de la política pública presentan deficiencias en términos de confiabilidad de la información que reportan, por lo que no es posible conocer los resultados y avances en la atención del problema público.

2.2.6. Diseño de evaluación

El diseño de evaluación se integra por a) sistema de evaluación del desempeño; b) evaluaciones externas a los programas de la política, y c) fiscalización superior.

a) Sistema de Evaluación del Desempeño

En la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) se señala que todas las entidades de la Administración Pública Federal deberán contar con un Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que permita realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas, bajo los principios de verificación del grado de cumplimiento de metas y objetivos. A efecto de cumplir con la LFPRH, en 2007, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) emitió las Directrices Generales para Avanzar hacia el Presupuesto Basado en Resultados y el Sistema de Evaluación del Desempeño, las cuales establecieron que a partir de 2008 se elaborará la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) para cada programa presupuestario, a fin de evaluar los resultados de las políticas públicas.

A fin de verificar si las entidades sujetas de evaluación cuentan con mecanismos para medir el grado de cumplimiento de los objetivos de los programas, se analizaron los objetivos de nivel Fin y Propósito de las MIR y los indicadores establecidos, como se muestra a continuación:

OBJETIVOS DE NIVEL FIN Y PROPÓSITO ESTABLECIDOS EN LAS MIR DE LOS PROGRAMAS CON LOS QUE SE IMPLEMENTA LA POLÍTICA LABORAL, 2008-2014

<table>
<tr><th>Programa</th><th>2008</th><th>2009</th><th>2010</th><th>2011</th><th>2012</th><th>2013</th><th>2014</th><th>Comentarios</th></tr>
<tr><td>Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral</td><td colspan="7">Contribuir a mejorar la productividad de las empresas y la calidad de vida de los trabajadores, evitando los accidentes y enfermedades de trabajo.</td><td>Este programa se alinea con el objetivo de otorgar seguridad en los centros de trabajo, pero no con realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la normativa laboral.</td></tr>
<tr><td>Procuración de Justicia</td><td colspan="5">Contribuir a conservar la paz laboral por medio de la resolución favorable de los asuntos que promueve la PROFEDET con los medios legales existentes.</td><td colspan="2">Contribuir a conservar la paz laboral por medio de la resolución favorable de conciliaciones y juicios en un ambiente de seguridad y certeza jurídica.</td><td rowspan="2">Los programas se alinean con el objetivo de la política de lograr la paz laboral, por medio de la resolución de conflictos laborales.</td></tr>
<tr><td>Impartición de Justicia</td><td colspan="2">Contribuir a conservar la paz laboral y promover el equilibrio entre los factores de la producción, por medio de la legalidad, conciliación y diálogo en las revisiones de los conflictos laborales mediante la impartición de justicia.</td><td colspan="5">Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción mediante el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas.</td></tr>
<tr><td>Estudios Económicos para Determinar el Incremento del Salario Mínimo</td><td colspan="7">Contribuir a fortalecer el poder adquisitivo del salario mínimo procurando asegurar la congruencia entre los atributos que la Constitución establece al salario mínimo y las condiciones económicas y sociales del país, por medio de una resolución de H. Consejo de Representantes robusta y respaldada con los estudios económicos.</td><td>El programa se alinea con el objetivo de la política de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo.</td></tr>
<tr><td>Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)</td><td>Contribuir a elevar el salario de los trabajadores con base en la mayor productividad lograda con su capacitación.</td><td>Contribuir a que los trabajadores mantengan sus empleos y mejoren sus condiciones de trabajo, fortaleciendo sus capacidades.</td><td colspan="4">Contribuir a la estabilidad del empleo de los trabajadores mediante un incremento de sus capacidades generadas por asistencia técnica y capacitación.</td><td>Contribuir a elevar la productividad de los trabajadores y de las empresas mediante el incremento de sus capacidades, generado por la capacitación y la certificación de competencias.</td><td rowspan="2">Los objetivos de ambos programas se alinean con la estrategia y el objetivo de otorgar capacitación a los trabajadores a efecto de contribuir al incremento de su productividad.</td></tr>
<tr><td>Capacitación a Trabajadores</td><td colspan="2">Contribuir a la productividad y competitividad de la economía nacional mediante el desarrollo de capacidades laborales de los trabajadores.</td><td colspan="2">Contribuir a que los trabajadores sean capacitados, evitando que los patrones no cumplan con esta obligación.</td><td colspan="3">Contribuir a que los trabajadores sean capacitados, mediante el cumplimiento de las obligaciones legales en la materia por parte de los patrones.</td></tr>
<tr><td>Programa Apoyo al Empleo (PAE)</td><td colspan="7">Contribuir a generar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo incrementando las posibilidades de inserción de la población desempleada y subempleada del país en una actividad productiva formal.</td><td rowspan="2">Los objetivos de los programas se alinean con la estrategia de promoción y apoyo al empleo, así como con el objetivo del acceso al empleo formal.</td></tr>
<tr><td>Atención a Situaciones de Contingencia Laboral</td><td colspan="2">Contribuir a reactivar la ocupación productiva en zonas de contingencia laboral de las personas empleadas afectadas, mediante la implementación del PAE.</td><td>Contribuir a la recuperación económica en zonas de contingencia laboral.</td><td colspan="4">Generar condiciones de ocupación que contribuyan a reestablecer las zonas afectadas por situaciones de contingencia laboral, mediante el otorgamiento de apoyos económicos a la población objetivo afectada.</td></tr>
</table>

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Matrices de Indicadores para Resultados 2008-2014 de los programas PAE, Atención a situaciones de contingencia laboral, PAP, Capacitación a trabajadores, Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral, Procuración de Justicia Laboral Impartición de Justicia Laboral y Estudios económicos para determinar el incremento del salario mínimo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De acuerdo con el análisis del cuadro anterior, durante el periodo 2008-2014, los objetivos del nivel Fin y Propósito establecidos en las MIR se alinearon con los objetivos de la política laboral relativos a lograr la paz laboral, recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, contribuir al incremento de la productividad laboral, y al acceso al empleo formal. El objetivo del programa Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral fue congruente con el objetivo de la política de otorgar seguridad en los centros de trabajo, pero no con las acciones de realizar visitas de inspección para verificar el cumplimiento de la normativa laboral. En las MIR de los programas no se identificaron objetivos de nivel Fin ni Propósito que fueran congruentes con el objetivo de la política relativo a controlar la informalidad en el sector laboral.

A continuación, se muestra la alineación de los indicadores de nivel Fin y Propósito de las MIR con cada una de los objetivos de política pública:

ALINEACIÓN DE LOS INDICADORES CON LOS OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Objetivos / estrategias de la política	Indicadores	Programa presupuestario en donde se reporta
1. Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral.	• Número de inspecciones en materia de seguridad y condiciones generales de trabajo, así como de la ejecución de programas de capacitación y adiestramiento. • Número de empresas que cumplen con la normativa.	Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral.
2. Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal.	• Número de juicios resueltos favorablemente para el trabajador. • Porcentaje de conclusión de servicios de procuración de justicia laboral proporcionados a los trabajadores.	Procuración de justicia.
	• Número de asuntos individuales y colectivos resueltos por medio de la conciliación y el arbitraje.	Impartición de justicia.
3. Fijación del salario mínimo.	• Estudios económicos para la fijación del salario mínimo.	Estudios económicos para determinar el incremento del salario mínimo.
4. Capacitación a trabajadores.	• Número de trabajadores capacitados de manera presencial y a distancia. • Número de centros de trabajo beneficiados. • Cursos de capacitación impartidos. • Empresas cumplen con la normativa laboral en materia de capacitación.	Capacitación a trabajadores.
	• Número de trabajadores certificados que fueron apoyados por el programa. • Número de trabajadores apoyados que incrementaron sus capacidades para el trabajo.	Apoyo a la productividad (PAP).
5. Promoción y apoyo al empleo.	• Personas colocadas mediante políticas activas del mercado laboral. • Tasa de beneficiarios del PAE colocados en un empleo o con autoempleo.	Apoyo al empleo (PAE).
	• Personas apoyadas durante la contingencia laboral que mantuvieron o se incorporaron a un empleo temporal. • Personas que son apoyadas durante la contingencia laboral.	Atención a situaciones de contingencia laboral.

Continúa…

…continuación.

Objetivos / estrategias de la política	Indicadores	Programa presupuestario en donde se reporta
6. Incremento de la productividad laboral.	• Número de trabajadores apoyados que incrementan su productividad laboral.	Apoyo a la productividad (PAP).
7. Seguridad en los centros de trabajo.	Sin indicadores.	Ninguno.
8. Paz y justicia laboral.	Sin indicadores.	Ninguno.
9. Recuperación del poder adquisitivo de los salarios.	• Recuperación anual del poder adquisitivo del salario mínimo general promedio.	Estudios económicos para determinar el incremento del salario mínimo.
10. Acceso al empleo formal, disminución del desempleo y del sector informal.	Sin indicadores.	Ninguno.
Finalidad de la política		
11. Que los trabajadores dispongan de un trabajo digno.	Sin indicadores.	Ninguno.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Matrices de Indicadores para Resultados 2008-2014 de los programas PAE, Atención a situaciones de contingencia laboral, PAP, Capacitación a trabajadores, Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral, Procuración e Impartición de Justicia, y Estudios económicos para determinar el incremento del salario mínimo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En las MIR de los programas de la política laboral, los operadores definieron indicadores para medir el avance en siete de los 11 objetivos y estrategias que integran esta política. No obstante, los programas no contaron con indicadores específicos para evaluar el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos relativos a la seguridad en los centros de trabajo, justicia laboral, acceso al empleo formal, aun cuando los objetivos de nivel Fin y Propósito de las MIR son congruentes con los de la política pública. Lo anterior muestra una falla en la construcción de indicadores, debido a que no miden el grado de avance en el cumplimiento de objetivos. Por lo que se refiere a la finalidad de la política pública, ningún programa definió indicadores que permitieran evaluar el trabajo digno.

b) Evaluaciones externas a los programas de la política

En el título quinto de la Ley General de Desarrollo Social se fundamenta la obligación de evaluar los programas federales cuyo enfoque sea de Desarrollo Social, con objeto de revisar periódicamente el cumplimiento del objetivo de los programas, metas y acciones, a fin de corregirlos, modificarlos, reorientarlos o suspenderlos total o parcialmente. [41/] Las evaluaciones de

[41/] Dichas evaluaciones estarán a cargo del CONEVAL, las cuales podrá realizarlos por sí mismo o por medio de organismos independientes del ejecutor del programa, que pueden ser instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas.

los programas deberán incluir el análisis de los resultados alcanzados, así como de los indicadores estratégicos, de gestión y de servicios para medir su cobertura, calidad y resultados. De acuerdo con los resultados de las evaluaciones, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) podrá emitir las sugerencias y recomendaciones que considere pertinentes al Ejecutivo Federal y hacerlas del conocimiento público. Es importante señalar que cinco de los ocho programas que integran la política laboral (PAE, atención a situaciones de contingencia laboral, PAP, impartición y procuración de justicia) forman parte del Inventario de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social del CONEVAL, en el que se sistematiza información relevante de los programas y acciones federales con base en los derechos sociales y la dimensión de bienestar económico establecidos en Ley General de Desarrollo Social. [42/]

Bajo ese contexto, en 2007, la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el CONEVAL emitieron los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, los cuales regulan la evaluación de los programas federales, la elaboración de la MIR y los sistemas de monitoreo, así como la formulación de los objetivos estratégicos de las entidades gubernamentales. En el artículo décimo sexto de dichos lineamientos, se indica que para garantizar la evaluación orientada a resultados y retroalimentar el Sistema de Evaluación del Desempeño, se aplicarán los tipos de evaluación siguientes:

EVALUACIONES EXTERNAS DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Tipo de evaluación	Descripción
Evaluación de Consistencia y Resultados	Analiza sistemáticamente el diseño y desempeño global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la MIR.
Evaluación de Indicadores	Analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados.
Evaluación de Procesos	Analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión.
Evaluación de Impacto	Identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se analizaron las evaluaciones de los programas que integran la política laboral en el periodo de 2008-2013, así como otros estudios sobre el sector laboral elaborados por la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Los principales resultados de las evaluaciones y de los estudios se muestran a continuación:

42/ Artículo 11, **"Ley General de Desarrollo Social"**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de enero de 2004.

EVALUACIONES DE LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Nombre	Análisis de los resultados relevantes
EVALUACIONES REALIZADAS POR EL CONEVAL	
Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	
1. Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013	El programa presenta problemas de gestión en cuanto al tiempo de entrega de los apoyos económicos y en especie. Se sugiere fortalecer el proceso de entrega de los apoyos para que los beneficiarios no abandonen el programa y/o acepten trabajos de baja calidad en el sector informal.
2. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012	No se cuantifica la población objetivo. El PAE carece de un plan anual de trabajo que le permita incorporar datos de un posible diagnóstico y establecer sus metas y resultados que le permitan valorar de manera interna su cobertura. El programa no cuenta con una definición adecuada de actividades para cada uno de los subprogramas.
3. Evaluación Específica de Desempeño 2010-2011	Se identificó que no es posible determinar los efectos positivos en la población beneficiada del PAE, debido a que no fue posible medir el resultado del programa, en términos de la permanencia del empleo y la población que consiguió trabajo.
4. Evaluación de Impacto 2010	El objetivo del programa es tener el acceso o la permanencia en un empleo. Los cursos de capacitación sólo son un medio para llegar a este objetivo; los cursos per se no podrían ser un objetivo, sino el medio para acceder o permanecer en el empleo. La selección de los beneficiarios no es la adecuada, debido a que no todos los candidatos tienen las mejores perspectivas, y no se establece un criterio de cuales personas necesitan más o menos cursos. Por lo anterior, es necesario que los cursos estén alineados con sus capacidades y niveles de conocimiento. Los apoyos económicos y en especie para el fomento al empleo formal tienen pocas características de una política activa de empleo, debido a que básicamente los beneficiarios reciben dinero que pueden gastar libremente (la lista incluye "gastos de consumo familiar"). La obligación de buscar empleo es 'ligera', más si no hay requisitos estrictos para las actividades y esfuerzos de búsqueda.
5. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010	El programa no dispone de indicadores que determinen si los conocimientos, habilidades y destrezas que se ofrecen por medio de la capacitación, responden a las competencias laborales requeridas por potenciales empleadores.
6. Evaluación Específica de Desempeño 2008	Aunque el PAE cuenta con diagnósticos sobre el desempleo y subempleo, no tiene estudios que caractericen y analicen la desarticulación entre demanda y oferta laboral. Se carece de un método adecuado para determinar y cuantificar a sus poblaciones objetivo. Algunos de los subprogramas confunden la población objetivo con las metas que busca alcanzar en el año.
Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral	
7. Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013	El programa no mide en forma efectiva el indicador de propósito "Porcentaje de personas que son apoyadas durante la contingencia laboral", debido a que no cuenta con un registro de información de la demanda total del programa que permita conocer las características y el número de los solicitantes que no son apoyados.
8. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012	El programa no cuantifica población potencial y objetivo; los operadores de la política justifican que no es necesario cuantificar a la población objetivo, debido a la aleatoriedad de las contingencias laborales que atiende.
9. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010	La información contenida en la MIR y en la matriz de cobertura no permite identificar el cumplimiento por separado de los tipos de apoyo que otorga el programa, las cuales se encuentran descritas en los objetivos específicos de los lineamientos para la operación.
10. Evaluación Específica de Desempeño 2008	El programa no cuantifica población potencial y objetivo; no obstante, sí es posible realizar estimaciones sobre dichas poblaciones con base en métodos de pronóstico que utilicen información pasada.

Continúa…

…continuación.

Nombre	Análisis de los resultados relevantes
Programa de Apoyo a la Productividad (PAP)	
11. Evaluación Específica de Desempeño 2012-2013	Los indicadores de nivel Fin y Propósito no son congruentes para medir el objetivo de incrementar la productividad de sus beneficiarios, por lo que no es posible determinar el nivel de desempeño del programa. Los operadores del programa no evalúan la calidad del servicio otorgado a los beneficiarios de la capacitación. El programa no cuenta con información para evaluar el incremento de los conocimientos, habilidades e ingresos y la permanencia en el empleo de los beneficiarios, antes y después de haber recibido apoyo del programa.
12. Evaluación Específica de Desempeño 2009-2010	El diseño del programa no corresponde al del fin para el cual fue creado el incremento de la productividad, debido a que no cuenta con información para evaluar el resultado de las acciones de capacitación.
Programa de Impartición de Justicia Laboral	
13. Evaluación de Procesos 2014	El programa presenta problemas en términos de que atiende una gran cantidad de asuntos con recursos humanos limitados, lo que ocasiona un rezago considerable en la resolución del número de asuntos en relación con los que se reciben. El problema que destaca es que las distintas oficinas presentan variabilidad en cuanto a la cantidad de los asuntos recibidos y atendidos.
14. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012	El programa no cuenta con mecanismos internos para medir la percepción de su población atendida. Con la implementación de esos mecanismos se estará en condiciones de mejorar el diseño y gestión del programa. La principal dificultad que enfrenta el programa es el rezago en la atención de asuntos, debido a que los recursos humanos con insuficientes.
Programa de Procuración de Justicia Laboral	
15. Evaluación de Procesos 2014	La PROFEDET no cuenta con un diagnóstico que contenga elementos necesarios para cumplir a la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad en la operación del programa.
16. Evaluación de Consistencia y Resultados 2011-2012.	El diseño y operación del programa son consistentes y orientados a resultados, se vinculan con objetivos estratégicos nacionales y sectoriales; los procesos para llevar a cabo el otorgamiento de los servicios se realizan en estricta correspondencia con sus documentos normativos, están estandarizados y sistematizados y son verificados. El programa entrega resultados positivos en beneficio de los usuarios de sus servicios.
ESTUDIOS REALIZADOS POR CENTROS ESPECIALIZADOS Y ACADÉMICOS	
17. El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos, 2014.	Cerca de un 60.0% de los trabajadores en México se desempeña en empleos informales, debido al bajo crecimiento económico del país en los últimos 20 años. Las políticas públicas impiden el acceso al empleo formal que demanda la población, y evitan que los empleos informales se conviertan en formales. Por lo anterior, resulta indispensable adoptar una estrategia que permita la generación de empleos formales y que, al mismo tiempo, elimine los incentivos para permanecer en la informalidad. También se considera necesario implementar reformas que protejan el desempleo y la vejez; un programa nacional para la formalización del empleo, y estudiar casos de éxito para que sean evaluados como buenas prácticas a fin de replicarlos en otros contextos y a una mayor escala. Asimismo, generar las condiciones para la incorporación de las pequeñas y medianas empresas en eslabones productivos vinculados con las actividades más dinámicas de la estrategia exportadora; y fortalecer la producción interna competitiva, a fin de proporcionar el espacio necesario para la creación de más empleo formal y productivo.
18. Informe mundial sobre salarios 2014. Salarios y desigualdad de ingresos.	México fue el único país de América Latina cuyo salario perdió valor en 2012 y 2013, debido a que la tasa de crecimiento del salario real registró una disminución de 0.5% y 0.6%, respectivamente. De 2008 a 2013, México registró una disminución en los ingresos familiares de aproximadamente el 10.0%, debido a que cada vez una mayor parte de la población se incorpora a empleos mal pagados, y la desigualdad en los salarios entre los que tienen más y menos ingresos es mayor.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las evaluaciones externas realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 2008-2014; El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos, 2014, e Informe mundial sobre salarios 2014. Salarios y desigualdad de ingresos, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Metaevaluación de las evaluaciones externas

Las principales deficiencias de los programas que integran la política laboral son las siguientes: 1) los programas no cuantifican a la población potencial y objetivo; 2) no disponen de indicadores para medir adecuadamente el cumplimiento de objetivos; 3) presentan problemas de gestión en cuanto a la entrega de apoyos y otorgamiento de servicios a población beneficiaria; 4) carece de diagnósticos para establecer metas y resultados; 5) no es posible determinar los efectos positivos en la población beneficiada, debido a que no generan información suficiente; 6) los apoyos no se otorgan a las personas que garanticen los mejores resultados, y 7) los programas no cuentan con mecanismos para medir la satisfacción del público usuario.

c) Fiscalización superior

En el artículo 79, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se señala que la entidad de fiscalización superior de la Federación tendrá a su cargo realizar auditorías sobre el desempeño en el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas federales. Debido a que la función de fiscalización forma parte del proceso de evaluación, a continuación se presentan los principales hallazgos de los informes de las auditorías de desempeño realizadas a los programas de la política laboral:

AUDITORÍAS DE DESEMPEÑO A LOS PROGRAMAS DE LA POLÍTICA LABORAL

Auditoría	Principales resultados del dictamen
Núm. 245 "Apoyo al Empleo" Cuenta Pública 2014	Se determinaron debilidades en la operación del programa de apoyo al empleo, en términos de monitoreo y seguimiento relativo a la permanencia de los beneficiarios colocados en una actividad productiva, así como en la oportunidad en la entrega de los apoyos, y en el cumplimiento de requisitos para el otorgamiento de los apoyos.
Núm. 37 "Procuración de justicia laboral" Cuenta Pública 2014	La PROFEDET debe fortalecer el proceso de planeación y programación de las metas para la prestación de los servicios de conciliación y juicios, así como de los montos recuperados en la prevención de conflictos laborales y protección de los derechos de los trabajadores con base en los resultados alcanzados en los ejercicios anteriores.
Núm. 248 "Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral" Cuenta Pública 2014	La operación del Programa presupuestario U001 "Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral" registró deficiencias en sus sistemas de monitoreo y control respecto del ejercicio del gasto público.
Núm. 290 "Productividad Laboral" Cuenta Pública 2013	La ASF considera que el PAP es limitado para resolver la problemática de incrementar los niveles de productividad laboral de los trabajadores que perciben hasta 10 salarios mínimos, debido a que atendió a 15,744, el 0.16% de los 9,419,064 trabajadores que constituyen la población potencial del programa; además, el diseño del objetivo del programa no es adecuado relativo a favorecer el incremento de la productividad laboral, mantener y ampliar el empleo, así como mejorar la calidad de vida de los trabajadores y de sus familias, porque son elementos no imputables al programa, y tampoco hay mecanismos para evaluar su cumplimiento.

Continúa...

…continuación

Auditoría	Principales resultados del dictamen
Núm. 289 "Capacitación Laboral" Cuenta Pública 2013	El Programa de Capacitación a Trabajadores no se ejecutó con base en un diagnóstico de necesidades de capacitación, ni en la atención de los requerimientos del sector productivo del país. Se determinaron deficiencias operativas para acreditar la operación de los servicios Formación de Agentes Multiplicadores y del Programa de Capacitación a Distancia en el cumplimiento de los objetivos de contribuir al desarrollo de la capacitación laboral de los trabajadores del país.
Núm. 1191 "Programa de Apoyo para el Empleo" Cuenta Pública 2012	La ASF consideró que la STPS cumplió con el objetivo de contribuir a colocar en un empleo o actividad productiva a buscadores de empleo, mediante el otorgamiento de apoyos económicos o en especie.
Núm. 5, "Programa de atención a situaciones de contingencia laboral" Cuenta Pública 2010	La STPS no contó con indicadores para evaluar el objetivo del programa, el cual no fue suficiente para medir la cobertura y resultados, ni la eficiencia de la operación. No acreditó haber practicado estudios ni formulado planes y proyectos en los que se incluyera un diagnóstico integral de necesidades de mediano y largo plazos.
Núm. 4 "Acciones de Promoción del Empleo" Cuenta Pública 2010	Con la auditoría se determinó que el PAE no cumplió con las metas programadas establecidas en la MIR, se determinó que la tasa de colocación fue del 56.2%, cifra menor en 0.8 puntos porcentuales a la prevista de 57.0%.
Núm. 125 "Programas de Apoyo al Empleo" Cuenta Pública 2009	La STPS no acreditó haber practicado estudios ni formulado planes y proyectos en los que se incluya un diagnóstico integral de necesidades de mediano y largo plazos, a fin de impulsar la ocupación del país y contribuir a generar un mejor funcionamiento del mercado de trabajo.
Núm. 1011 "Acciones Realizadas para Substanciar los Juicios Laborales que se Promueven para su Atención en Materia Federal" Cuenta Pública 2008	La ASF emitió un dictamen con salvedades, debido a que la JFCA no cumplió con los plazos relacionados con las notificaciones en el trámite de los juicios laborales a su cargo, así como la falta de un sistema confiable para el registro, control y seguimiento de los juicios y el equilibrio de las cargas de trabajo del personal responsable de la atención de los juicios laborales.
Núm. 58 "Servicios de Asesoría, Conciliación y Representación jurídica Laboral" Cuenta Pública 2008	La ASF emitió un dictamen con salvedades, debido a que el sistema interno de indicadores de la PROFEDET no incluyó los necesarios para evaluar la eficacia en el cumplimiento de objetivos; la economía en la aplicación de los recursos presupuestarios y la competencia de los servidores públicos.
Núm. 117 "Programa de Apoyo a la Capacitación" Cuenta Pública 2006	La STPS no dispuso de una planeación integral en la que se incluyera el diagnóstico de necesidades de la capacitación laboral de país, así como la falta de indicadores y parámetros para evaluar la productividad de los trabajadores, lo que limitó verificar las oportunidades de capacitación en ramas, regiones y temas prioritarios. En relación con la productividad de los trabajadores, la dependencia no estableció indicadores y parámetros para evaluar este objetivo

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, 2008, 2009, 2010, 2011, 2012, 2013 y 2014.

- Metaevaluación de la fiscalización superior:

En las auditorías practicadas por la ASF se determinaron los hallazgos siguientes: 1) los programas auditados presentan deficiencias en el cumplimiento de objetivos y metas; 2) los indicadores no son suficientes para evaluar el cumplimiento de objetivos; 3) los resultados de los programas tienen una escasa cobertura de atención respecto de su población objetivo; 4) no se dispone de diagnósticos para determinar las necesidades de los beneficiarios; 5) presentan debilidades en sus sistemas de información, lo que impide asegurar la confiabilidad de las cifras reportadas.

En síntesis, la política laboral no contó con un sistema de evaluación con base en indicadores para el periodo 2001-2007, debido a que para ese periodo se carecía de la normativa que requiriera la construcción de indicadores para medir el desempeño de los programas. No obstante, para el periodo 2008-2013, los programas que integran la política sí contaron con el Sistema de Evaluación del Desempeño implementado mediante las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), cuyos objetivos de nivel Fin y Propósito se orientaron principalmente a promover el acceso al empleo formal, incrementar la productividad laboral, lograr la paz laboral, y recuperar el poder adquisitivo del salario, pero no se identificó lo relativo a contribuir a disminuir el sector informal, ni a otorgar seguridad en los centros de trabajo. Asimismo, los programas no disponen de indicadores para evaluar la finalidad de la política pública relacionada con el trabajo digno. En el anexo 2 se incluye la matriz del diseño de la política pública.

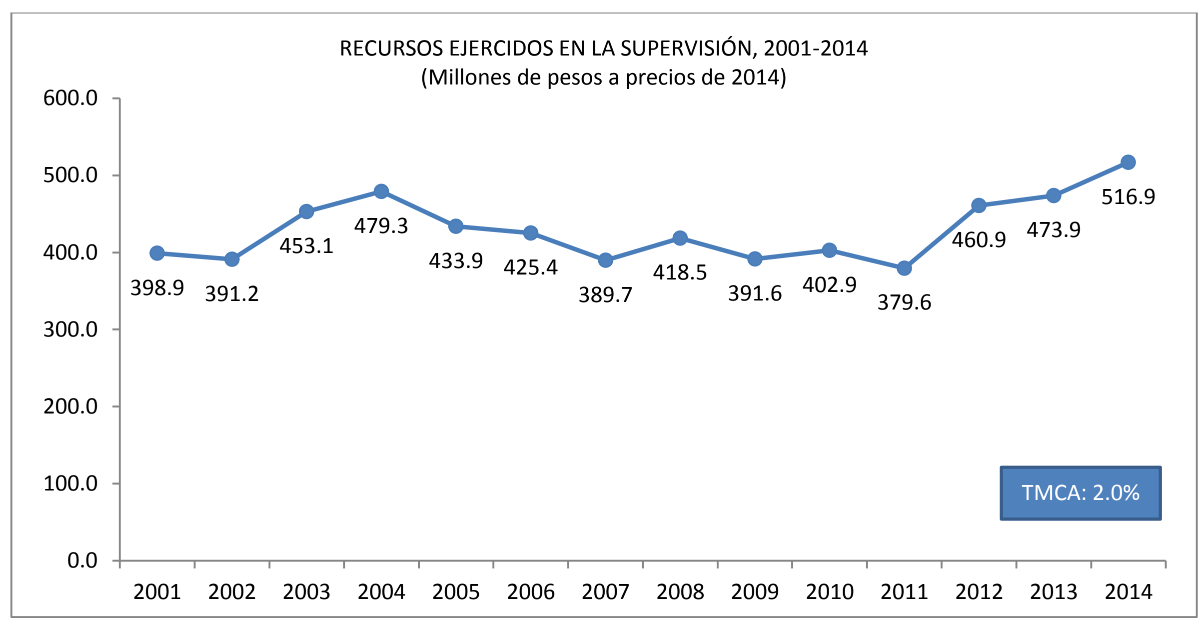
2.3. Implementación de la política pública

La política laboral del periodo 2001-2012 y 2013-2014 (reforma laboral) estableció como objetivos: la seguridad en los centros de trabajo, la paz y justicia laboral, la recuperación del poder adquisitivo de los salarios, incrementar la productividad laboral, y el acceso al empleo formal para el control del sector informal, a fin de que la población ocupada disponga de un trabajo digno. Para lograr esos propósitos se plantearon como principales estrategias la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral; los servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; la fijación anual del salario mínimo; el otorgamiento de capacitación a trabajadores, y la promoción y apoyo al empleo por medio de las acciones realizadas por la STPS, la PROFEDET, la JFCA, y la CONASAMI.

En este apartado se analizan las acciones emprendidas por los operadores de la política pública. En la evaluación se consideran la cobertura de las acciones, los beneficiarios atendidos y los logros obtenidos. Asimismo, se añade un análisis de los gastos operativos ejercidos y de costo-eficiencia para identificar el costo que ha representado la implementación de la política pública en el periodo 2001-2014.

2.3.1. Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral

Durante el periodo 2001-2014, la STPS ejerció un monto de 6,015.8 millones de pesos en el rubro de la supervisión, los cuales se incrementaron a una tasa media anual de 2.0%. En la gráfica siguiente se muestra el comportamiento de los recursos ejercidos en ese lapso:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con los recursos económicos ejercidos, la STPS supervisó el cumplimiento de la normativa laboral con el propósito de garantizar que los patrones cumplan con el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo (LFT), en materia de condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, así como la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, lo anterior mediante visitas de inspección de los centros de trabajo dentro de las cuales se revisó lo siguiente:

SUPERVISIÓN DE LA NORMATIVA LABORAL

Materias de inspección	Rubros a revisar
Condiciones Generales del Trabajo (CGT)	• Salarios y descuentos al salario. • Pago de prestaciones a los trabajadores. • Pago de la Participación de los Trabajadores en las Utilidades (PTU).
Seguridad e Higiene (SH)	• Instalaciones y áreas del centro de trabajo (pisos, rampas, escaleras, ventilación, extintores, salidas de emergencia, instalaciones eléctricas, etc.) • Maquinaria y equipo utilizado. • Señalización de seguridad e higiene. • Equipo de protección personal para los trabajadores.
Capacitación y Adiestramiento (CyA)	• Integración de una Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento, así como de su vigencia de gestión y actuación dentro de la empresa. • Análisis del cumplimiento de los planes de capacitación, su vigencia, e inclusión de todos los trabajadores que integran la nómina de la empresa. • Verificar si la capacitación se imparte en horas de trabajo y la existencia de convenios celebrados con los trabajadores en la materia.
Recipientes Sujetos a Presión y Calderas (RSPyC)	• Autorización del uso de equipos de presión y calderas. • Revisión del estado físico de los equipos en funcionamiento.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Lineamientos de Operación en Materia de Inspección Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Las visitas de inspección se llevan a cabo en los centros de trabajo y son de dos tipos 1) ordinarias y 2) extraordinarias. Las inspecciones ordinarias son: iniciales (se visita por primera vez el centro de trabajo); periódicas (por intervalos de 12 meses), y de comprobación (verificación de atención de observaciones). Los criterios generales para la selección de los centros de trabajo que serán sujetos de visitas de inspección son:

Criterios generales para la selección de los centros de trabajo sujetos de visitas de inspección
Empresas con alto índice de siniestro (riesgos de trabajo).
Empresas sin antecedentes de inspección en los últimos dos años.
Centros de trabajos con un alto número de demandas ante la JFCA.
Las diez empresas más riesgosas por entidad federativa.
Empresas que acumulan mayor número de quejas ante la PROFEDET.
En las inspecciones periódicas, no seleccionar al mismo inspector que realizó la última visita al centro de trabajo.
Visitas de inspección focalizadas por sector (construcción, automotriz, trabajadores del campo, hospitales, etc.).

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Lineamientos de Operación en Materia de Inspección Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Por lo que se refiere a las visitas extraordinarias, las autoridades del trabajo podrán ejecutar este tipo de visitas en días y horas hábiles e inhábiles cuando:

Criterios generales para visitas extraordinarias
Reciba quejas o denuncias sobre posibles violaciones a la legislación laboral.
Se tenga conocimiento de accidentes o siniestros ocurridos en un centro de trabajo.
Se informe de que existe inminente peligro a la integridad física o la salud de los trabajadores.
En una visita de inspección ordinaria, el patrón proporcione información falsa o se conduzca con dolo, mala fe o violencia.
Cuando la STPS presuma que el inspector del trabajo incurrió en irregularidades en la elaboración de las actas de supervisión.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Lineamientos de Operación en Materia de Inspección Federal del Trabajo, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Los criterios anteriores muestran los aspectos que son considerados para realizar inspecciones en los centros de trabajo; sin embargo, en los programas anuales de inspección del trabajo de la STPS no se identificó una metodología para determinar cuáles empresas serán revisadas de acuerdo con una población potencial y/o objetivo, ni con base en una georreferenciación o índices históricos del resultado de visitas anteriores, sino que la selección de centros de trabajo se realiza de manera aleatoria con base en el Directorio Nacional de Empresas, [43/] el cual tiene registradas 378.4 miles de empresas a 2014, las cuales son consideradas como formales; mientras que el INEGI reporta que existen 5,654.0 miles de unidades económicas en el país, que pueden abarcar empresas formalmente establecidas, personas físicas que desarrollan actividades empresariales, y negocios informales con personal habilitado. [44/] Aun con dichas carencias, la STPS realizó anualmente un promedio de 53.0 miles de visitas de inspección durante el periodo 2001-2014, las cuales se incrementaron a una tasa media anual de 11.1%, al pasar de 35.3 a 139.0 miles de inspecciones en ese lapso. El detalle de las acciones de inspección se muestra a continuación:

43/ El Directorio Nacional de Empresas (DNE) se integra por las empresas que registran sus planes y programas para dar cumplimiento de la normativa laboral ante las Delegaciones Federales del Trabajo y la Dirección General de Capacitación como resultado de las visitas de inspección que se realizan en el ámbito nacional. No existe obligación legal de los empleadores para incorporarse en el DNE.
STPS, (2007), **"Directorio Nacional de Empresas (DNE)"**, Dirección General de Inspección Federal del Trabajo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

44/ INEGI, (2015), **"Censo Económico 2014. Resultados Definitivos"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

INSPECCIONES DE LOS CENTROS DE TRABAJO, 2001-2014
(Miles de inspecciones)

Año	Inspecciones ordinarias				Subtotal	Inspecciones extraordinarias	Total
	CGT	SH	CyA a/	RSPyC			
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1+2+3+4)	(6)	(7) = (5 + 6)
2001	7.8	7.7	-	4.8	20.3	15.0	35.3
2002	6.0	5.9	-	4.5	16.4	16.4	32.8
2003	6.6	6.5	-	3.2	16.3	15.0	31.3
2004	5.2	5.3	-	3.4	13.9	14.7	28.6
2005	4.6	4.4	-	3.4	12.4	13.7	26.1
2006	4.2	3.9	-	3.1	11.2	12.7	23.9
2007	14.6	2.2	-	1.6	18.4	6.6	25.0
2008	5.9	5.6	-	3.4	14.9	18.0	32.9
2009	4.6	5.7	0.7	2.9	13.9	28.6	42.5
2010	3.9	4.8	4.1	4.2	17.0	32.5	49.5
2011	4.6	6.6	5.4	7.0	23.6	36.5	60.1
2012	7.0	7.6	6.0	7.3	27.9	60.8	88.7
2013	5.3	7.5	3.9	1.7	18.4	108.2	126.6
2014	5.5	16.5	9.6	0.3	31.9	107.1	139.0
Total	85.8	90.2	29.7	50.8	256.5	485.8	742.3
Promedio	6.1	6.4	5.0	3.6	18.3	34.7	53.0
TMCA %	(2.7)	6.0	68.8	(19.2)	3.5	16.3	11.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes del número de inspecciones a los centros de trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

SIGLAS: Condiciones Generales del Trabajo (CGT); Seguridad e Higiene (SH); Capacitación y Adiestramiento (CyA), y Recipientes Sujetos a Presión y Calderas (RSPyC).

a/ De 2001 a 2008, las revisiones de capacitación y adiestramiento se integraron dentro de las inspecciones en las condiciones generales del trabajo.

Durante el periodo 2001-2014, las inspecciones ordinarias se incrementaron a una tasa media anual de 3.5%, al pasar de 20.3 a 31.9 miles de visitas en ese periodo.

La ejecución de inspecciones extraordinarias aumentaron a una tasa de 16.3% anual, al pasar de 15.0 miles en 2001 a 107.1 miles en 2014. Sobre este aspecto, se destaca que este tipo de visitas registraron un promedio anual mayor que las ordinarias, de 34.7 y 18.3 miles de inspecciones, respectivamente; lo anterior se debió a que, a partir de 2008, las inspecciones extraordinarias cobraron mayor relevancia por el aumento en el número de quejas y denuncias por parte de los trabajadores.

A dos años de la implementación de la reforma laboral, la STPS incrementó las inspecciones a los centros de trabajo, a fin de vigilar el cumplimiento de los derechos de los trabajadores. En 2013 y 2014, la STPS realizó 265.6 miles de inspecciones, lo que significó un aumento de 78.5% respecto de los dos años anteriores a la reforma:

NÚMERO DE INSPECCIONES, 2011-2014
(Cifras en miles)

Concepto	2011-2012 (1)	2013-2014 (2)	Variación % (3) = [(2 / 1) – 1] x 100
Inspección de la normativa laboral	148.8	265.6	78.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes del número de inspecciones a los centros de trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La STPS señaló que la plantilla de inspectores se incrementó en 21.9%, dado que antes de la reforma la plantilla de inspectores era de 776 personas, y al cierre de 2014 ya se contaban con 946 inspectores.

Como resultado de las inspecciones ordinarias y extraordinarias realizadas a los centros de trabajo, la STPS formuló anualmente 55.7 miles de observaciones durante el periodo 2001-2014, por presuntas violaciones a la normativa laboral en materia de condiciones generales del trabajo, seguridad e higiene, así como de capacitación y adiestramiento a los trabajadores. Las observaciones aplicadas a los patrones se incrementaron a una tasa media anual de 19.3%, al pasar de 11.1 a 110.2 miles de observaciones en ese lapso. En el cuadro siguiente se muestra el detalle del reporte de las observaciones formuladas por la STPS:

OBSERVACIONES FORMULADAS POR PRESUNTOS INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA LABORAL, 2001-2014
(Miles de observaciones)

Año	CGT (1)	SH (2)	CyA (3)	RSPyC (4)	Total (5) = (1+2+3+4)
2001	11.1	n.d.	n.d.	n.d.	11.1
2002	23.3	n.d.	n.d.	n.d.	23.3
2003	2.3	5.6	n.d.	0.0	7.9
2004	12.4	25.6	0.1	0.0	38.1
2005	10.6	23.7	0.1	0.0	34.4
2006	8.9	23.1	0.3	0.0	32.3
2007	9.9	37.0	0.3	0.0	47.2
2008	13.4	50.4	0.3	0.0	64.1
2009	13.1	48.8	0.8	0.0	62.7
2010	10.9	59.5	6.8	0.0	77.2
2011	12.1	61.7	5.4	0.0	79.2
2012	32.5	29.1	10.4	0.0	72.0
2013	100.5	4.2	15.0	0.0	119.7
2014	76.8	21.4	12.0	0.0	110.2
Total	337.8	390.1	51.5	0.0	779.4
Promedio	25.3	32.5	4.7	0.0	55.7
TMCA %	16.0	13.0	61.4	-	19.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de observaciones formuladas que resultaron de las visitas de inspección ordinarias y extraordinarias 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
n.d.: No disponible.

Del análisis anterior, se destaca un mayor número de observaciones en materia de seguridad e higiene, al registrar un promedio anual de 32.5 miles observaciones, 58.3% del promedio total del

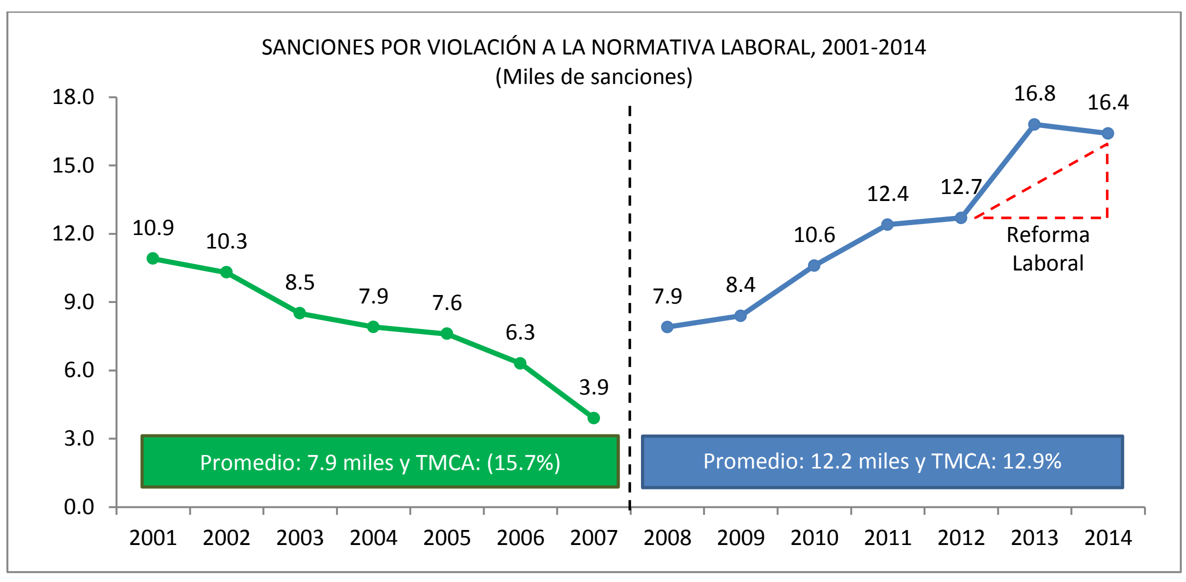
periodo 2001-2014, de 55.7 miles de observaciones. También, resulta relevante que las observaciones registradas en materia de capacitación y adiestramiento de trabajadores incrementó a una tasa media anual de 61.4%, al pasar del 0.1 a 12.0 miles de observaciones de 2004 a 2014; lo que muestra que cada vez más empresas son infraccionadas por no capacitar a los trabajadores. Lo anterior es congruente con la reforma laboral, debido a que exige cada vez más una capacitación antes y durante la ejecución del trabajo. En la tabla anterior se observa que en 2013 y 2014 se incrementó el número de observaciones en materia de capacitación y adiestramiento en 66.3% y 53.1%, respectivamente, en comparación con 2012.

Del total de observaciones formuladas por la autoridad del trabajo, los patrones presentaron documentación comprobatoria a la STPS para solventar el 81.5% de las observaciones formuladas. En cuanto al otro 18.5% de las observaciones no atendidas, la dependencia inició el proceso de sanción para la imposición de las multas correspondientes.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de observaciones atendidas y no atendidas resultado de las visitas de inspección a los centros de trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Durante el periodo 2001-2007, las sanciones por incumplimiento de la normativa laboral registraron un promedio anual de 7.9 miles de infracciones, y disminuyeron a una tasa media anual de 15.7%, al pasar de 10.9 a 3.9 miles de infracciones. Se destaca que de 2008 a 2014, las sanciones registraron un promedio de 12.2 miles de infracciones, las cuales se incrementaron a una tasa media anual de 12.9%, al pasar de 7.9 a 16.4 miles de sanciones durante el periodo 2008-2014. Lo anterior se debió a que en ese lapso se incrementaron las visitas extraordinarias por presuntas denuncias y quejas de los trabajadores, las cuales fueron informadas a la STPS. A continuación se muestra la evolución de las sanciones impuestas por la dependencia durante el periodo de análisis:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de solicitudes de sanción presentadas por las áreas inspectoras de las Delegaciones Federales del Trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se observa en la gráfica, el promedio de sanciones y la tasa media de crecimiento de 2001 a 2007 fueron menores que las registradas en el periodo 2008-2014, situación que se explica por el incremento en las quejas y denuncias de los trabajadores por presuntas violaciones a sus derechos, y porque la STPS aplicó un mayor número de sanciones por incumplimiento en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores, dado que a partir de 2009 este tipo de revisiones cobró relevancia. Se destaca que, a partir de la reforma laboral, en cumplimiento de la seguridad y derechos de los trabajadores, entre 2013 y 2014, la STPS aplicó 3.7 miles de sanciones más que en 2012, lo que significó un incremento de 29.1%, respecto de ese año. En términos generales, las principales violaciones en la normativa laboral para la aplicación de sanciones son:

INCUMPLIMIENTOS DE LA NORMATIVA LABORAL POR PARTE DE LOS PATRONES

Materias de inspección	Infracciones de las empresas
Condiciones Generales del Trabajo (CGT)	• No exhibir documentación relacionada con el pago de salarios. • No pagar vacaciones, aguinaldos a los trabajadores, y la PTU.
Seguridad e Higiene (SH)	• No presentar documentación relacionada con los temas de seguridad, salud y organización.
Capacitación y Adiestramiento (CyA)	• No contar con la Comisión Mixta de Capacitación y Adiestramiento. • No disponer de planes y/o programas de capacitación. • No contar con evidencia de que la capacitación fue otorgada.
Recipientes Sujetos a Presión y Calderas (RSPyC)	• No se reportaron sanciones.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de solicitudes de sanción presentadas por las áreas inspectoras de las Delegaciones Federales del Trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

- Cobertura de las visitas de inspección

Dado que la STPS no cuantifica a la población potencial y/o objetivo, y tampoco cuenta con otros parámetros para determinar la cobertura de las vistas de inspección, la ASF analizó la relación entre las inspecciones, y número de empresas y trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) durante el periodo 2001-2014, a fin de determinar la cobertura de las empresas inspeccionadas y de sus trabajadores; para ello, consideró el criterio de que en esa población se ubican los empleos formales. Las cifras de visitas de inspección a centros laborales son diferentes al número de empresas inspeccionadas, porque una empresa puede tener más de un centro laboral (fábrica, taller, u oficina). Los resultados de dicho análisis se presentan en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE LAS ACCIONES DE INSPECCIÓN, 2001-2014
(Miles de empresas y trabajadores)

Año	Empresas			Trabajadores		
	Registradas en el IMSS (1)	Inspeccio-nadas (2)	Nivel de cobertura (%) (3) = (2 / 1) x 100	Registrados en el IMSS (4)	De las empresas Inspeccionadas (5)	Nivel de cobertura (%) (6) = (5 / 4) x 100
2001	806.5	14.3	1.8	12,441.8	2,672.0	21.5
2002	811.3	14.7	1.8	12,328.6	2,505.0	20.3
2003	806.0	15.6	1.9	12,315.6	2,533.0	20.6
2004	802.0	13.9	1.7	12,559.5	2,232.6	17.8
2005	803.8	13.4	1.7	12,965.8	2,378.7	18.3
2006	816.3	12.9	1.6	13,573.7	2,398.6	17.7
2007	827.8	15.6	1.9	14,144.6	2,291.7	16.2
2008	829.2	15.7	1.9	14,435.6	2,361.8	16.4
2009	822.4	27.1	3.3	13,994.1	2,711.2	19.4
2010	827.0	28.6	3.5	14,524.4	3,383.8	23.3
2011	827.5	33.9	4.1	15,153.6	3,821.6	25.2
2012	836.2	53.5	6.4	15,856.1	4,106.1	25.9
2013	842.8	89.7	10.6	16,409.3	5,517.1	33.6
2014	854.9	106.8	12.5	16,990.7	5,617.4	33.1
Promedio	822.4	32.6	4.0	14,121.0	3,180.8	22.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del número de empresas y trabajadores inspeccionados 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Memorias Estadísticas 2001-2014, (IMSS) y STPS.

Durante el periodo 2001-2014, la cobertura promedio de las empresas inspeccionadas respecto del total registradas en el IMSS fue de 4.0%; no obstante, se destaca que en ese lapso la cobertura se incrementó en 10.7 puntos porcentuales, al pasar de 1.8% en 2001 a 12.5% en 2014. Lo anterior se debió a que el número de empresas registradas en el IMSS tuvo un aumento de 48,445 empresas, y las empresas inspeccionadas se incrementaron en 92.5 miles de empresas, al pasar de 14.3 a 106.8 miles de empresas en esos años.

En cuanto a los trabajadores asegurados en el IMSS, la cobertura promedio respecto de los trabajadores en las empresas inspeccionadas fue de 22.5%; igualmente resulta relevante que de 2001 a 2014, la cobertura aumentó 11.6 puntos porcentuales, al pasar de 21.5% a 33.1% en ese lapso, aun cuando el número de trabajadores asegurados se incrementó en mayor proporción que los trabajadores inspeccionados, de 4,548.9 y 2,945.4, respectivamente, (al pasar de 12,441.8 a 16,990.7 miles de empleados registrados ante el IMSS, y de 2,672.0 a 5,617.4 miles de empleados de empresas inspeccionadas). De la tabla anterior destaca el incremento en el número de inspecciones a partir de la reforma laboral, dado que se observó un aumento de 6.1 y 7.2 puntos porcentuales en la cobertura de empresas y trabajadores inspeccionados, respectivamente, en relación con 2012.

Epítome

La implementación de la estrategia relativa a la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral, a fin de contribuir a la seguridad en los centros de trabajo, así como a las condiciones generales, presentó deficiencias en el periodo de análisis, entre las que destacan la falta de una metodología para determinar cuáles empresas deben ser revisadas de acuerdo con criterios que incluyan a la población potencial y objetivo, y que consideren una georreferenciación o índices históricos, resultados de visitas anteriores, debido a que la selección de centros de trabajo se realiza de manera aleatoria basándose en el Directorio Nacional de Empresas, el cual registra 378.4 miles de empresas, cifra que representa el 6.7% de las 5,654.0 miles de empresas identificadas por el INEGI al 2014.

Durante el periodo 2001-2014, la STPS realizó un promedio de 32.6 mil visitas de inspección a empresas anualmente, lo que representó una cobertura promedio de 4.0%, respecto del total de empresas registradas ante el IMSS (822.4 miles de empresas). No obstante lo anterior, durante los años 2013 y 2014 posteriores a la reforma laboral, la cobertura de las empresas inspeccionadas fue de 10.6% y 12.5%, respectivamente. Asimismo, durante el periodo de análisis, la cobertura respecto del número de trabajadores inspeccionados se incrementó en 11.6 puntos porcentuales, al pasar de 21.5% a 33.1%, respecto del total de empleados registrados en el IMSS.

2.3.2. Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal

El otorgamiento de servicios de asesoría, conciliación, y defensa legal consistió en la orientación hacia los trabajadores que se encontraban ante una situación que ponía en riesgo el cumplimiento de sus derechos laborales, y de ser necesaria, la defensa legal en los juicios presentados. El otorgamiento de estos servicios está a cargo de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, y los juicios son llevados por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, dichas instancias tienen a su cargo la operación de los programas presupuestarios "Procuración de Justicia", e "Impartición de Justicia", respectivamente.

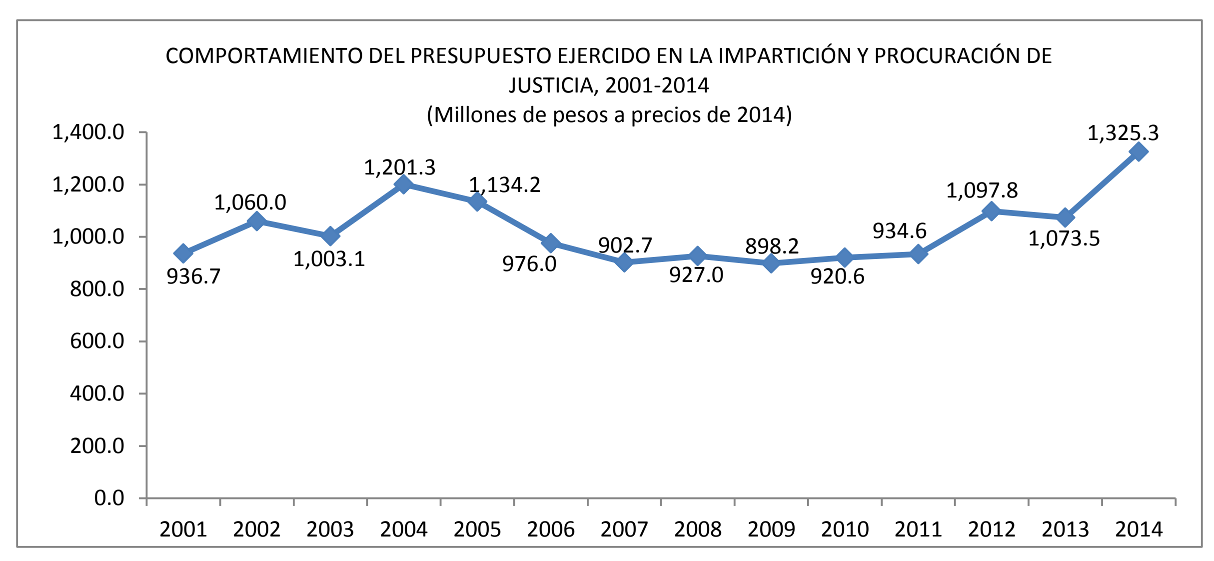
Durante el periodo 2001-2014, mediante la operación de los programas impartición y procuración de justicia, se ejerció un monto total de 14,391.0 millones de pesos, los cuales aumentaron a una tasa media anual de 2.7%, al pasar de 936.7 a 1,325.3 millones de pesos, como se muestra a continuación:

PRESUPUESTO EJERCIDO POR LOS PROGRAMAS DE IMPARTICIÓN Y PROCURACIÓN DE JUSTICIA, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Programa		Total
	Impartición de justicia (1)	Procuración de justicia (2)	(3)=(1 + 2)
2001	758.7	178.0	936.7
2002	837.8	222.2	1,060.0
2003	835.8	167.3	1,003.1
2004	997.2	204.1	1,201.3
2005	920.8	213.4	1,134.2
2006	763.6	212.4	976.0
2007	706.5	196.2	902.7
2008	729.4	197.6	927.0
2009	691.6	206.6	898.2
2010	724.0	196.6	920.6
2011	742.8	191.8	934.6
2012	897.1	200.7	1,097.8
2013	872.1	201.4	1,073.5
2014	1,128.0	197.3	1,325.3
Total	11,605.4	2,785.6	14,391.0
TMCA%	3.1	0.8	2.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

A continuación, se muestra el comportamiento del presupuesto de los programas analizados durante el periodo de evaluación.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

La operación particular de los programas Procuración e Impartición de Justicia se detalla a continuación:

a) Acciones del Programa Procuración de Justicia de la PROFEDET

Para el logro del objetivo de paz y justicia laboral, la PROFEDET, mediante el Programa presupuestario E002 “Procuración de justicia”, realiza acciones que consisten en prevenir los conflictos laborales y proteger los derechos de los trabajadores por medio de los servicios de orientación y asesoría, conciliación y representación jurídica a los trabajadores.

b) Población objetivo

De acuerdo con los documentos normativos de la PROFEDET, [45/] la población objetivo del programa Procuración de Justicia, se identifica como se señala en el cuadro siguiente:

[45/] PROFEDET, **“Reglamento Interior de la PROFEDET y Programas Anuales de Trabajo”**, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Población Objetivo:	•Total de trabajadores asalariados en la jurisdicción federal susceptibles de requerir la atención de la Procuraduría.
Población Meta:	•Total de trabajadores asalariados en la jurisdicción federal que perdieron o cambiaron de empleo durante el último año.
Población Atención:	•Total de trabajadores atendidos en conciliaciones, juicios, amparos y asesorías.

En el análisis de la conceptualización de las distintas poblaciones, la ASF identificó que el concepto de población objetivo utilizado por la procuraduría se refiere a la población potencial, debido a que ésta se refiere a todas las personas que pudieran ser susceptibles de recibir los servicios de la PROFEDET; el concepto de población meta representa a la población objetivo del programa, al ser el porcentaje de población que se pretende atender respecto de la potencial, sin señalar a los trabajadores cuyos derechos fueron trasgredidos, y la población atendida son todos los trabajadores beneficiados por el programa.

Para la cuantificación de la población potencial y objetivo de la PROFEDET, las fuentes de información consisten en cálculos apoyados en información oficial del programa, así como de los resultados de encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Sin embargo, aun cuando se define a la población objetivo y el INEGI cuenta con estadísticas en la materia, la PROFEDET presenta debilidades en la cuantificación de la población objetivo, debido a que el número de asuntos que la procuraduría estima atender como meta, se basa en la capacidad de operatividad de la institución y no en la demanda real de atención por parte de los trabajadores.

c) Servicios de orientación y asesorías

De manera conjunta, los servicios de orientación y asesorías brindados por la PROFEDET durante el periodo 2001-2014 registraron un total de 1,773.1 miles de servicios, como se detalla en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE SERVICIOS DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA, 2001-2014
(Miles de servicios)

Año	Orientación (1)	Asesoría (2)	Total (3)= (1 + 2)
2001	20.6	73.1	93.7
2002	18.1	62.4	80.5
2003	17.4	64.0	81.4
2004	21.2	60.2	81.4
2005	29.8	58.8	88.6
2006	29.8	55.8	85.6
2007	32.3	67.4	99.7
2008	32.2	89.6	121.8
2009	74.5	101.0	175.5
2010	58.2	105.9	164.1
2011	62.1	112.9	175.0
2012	79.3	92.1	171.4
2013	93.5	83.9	177.4
2014	97.5	79.5	177.0
Total	666.5	1,106.6	1,773.1
Participación %	37.6	62.4	100.0
TMCA %	12.7	0.6	5.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de servicio de orientaciones y asesorías brindados por la PROFEDET 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De los 1,773.1 miles de servicios de orientación y asesoría otorgados durante el periodo 2001-2014, el 37.6% fueron de orientación y el 62.4% de asesoría, lo que significa que 6 de cada 10 servicios fueron asesorías a los trabajadores y en los 4 casos restantes la procuraduría atendió a los trabajadores de manera remota (servicios de orientación) sobre la forma de solucionar su conflicto.

De 2001 a 2014 los servicios de orientación y asesorías en conjunto registraron una tasa media de crecimiento anual de 5.0%, al pasar de 93.7 a 177.0 miles de servicios.

Como resultado de los servicios de orientación y asesoría, la PROFEDET determinó el número de asuntos que no generaron ninguna acción jurídica; que se turnaron a otras autoridades competentes, y que iniciaron una acción conciliatoria, o una acción de representación legal por medio del juicio. Los resultados de los servicios de orientación y asesoría para el periodo 2001-2014 se detallan en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS SERVICIOS DE ORIENTACIÓN Y ASESORÍA, 2001-2014
(Miles de servicios)

Año	Resultado				
	No generó ninguna acción jurídica	Se inició acción conciliatoria	Se inició acción de representación legal (juicios)	En estudio para canalización a conciliación o defensoría	Total
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)=(1 +...+ 4)
2001	74.1	10.8	8.6	0.2	93.7
2002	61.7	9.4	9.1	0.3	80.5
2003	60.9	9.9	9.4	1.2	81.4
2004	59.9	10.5	9.0	2.0	81.4
2005	68.1	10.0	9.4	1.1	88.6
2006	64.7	8.5	10.5	2.0	85.7
2007	70.9	8.3	14.4	6.1	99.7
2008	77.3	8.8	26.1	9.5	121.7
2009	127.2	11.0	33.8	3.5	175.5
2010	116.2	7.4	30.3	10.2	164.1
2011	127.7	7.1	27.9	12.3	175.0
2012	133.3	6.9	27.0	4.2	171.4
2013	144.8	7.6	23.2	1.8	177.4
2014	147.9	8.4	19.4	1.3	177.0
Total	1,334.7	124.6	258.1	55.7	1,773.1
Participación %	75.3	7.0	14.6	3.1	100.0
TMCA %	5.5	(1.9)	6.5	15.5	5.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de los resultados de los servicios de orientación y asesoría de la PROFEDET, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

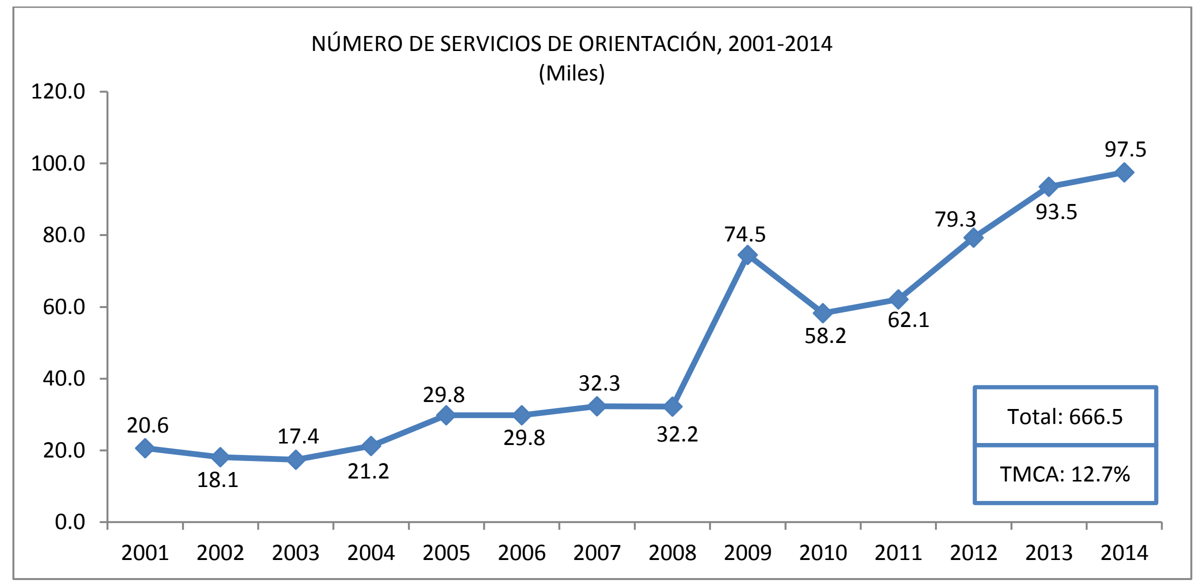
Durante los años analizados se otorgó un total de 1,773.1 miles de servicios de orientación y asesorías, de los cuales el 75.3% no generó ninguna acción jurídica, lo que indica que 8 de cada 10 asuntos recibidos se contestaron con la indicación a los trabajadores de que no se contaba con elementos para proceder a la defensa de sus derechos laborales, que no tenía razón en su reclamo o bien, sólo se trataba de consultas para obtener información.

El 14.6% de los servicios de orientación y asesorías tuvo como resultado el inicio de una representación legal (juicios), lo que indica el comienzo de un proceso de defensa contra alguna violación de los derechos de los trabajadores.

Sólo el 7.0% de los servicios de orientación y asesorías tuvo como resultado el inicio de acciones conciliatorias, donde los trabajadores tienen una alternativa para la solución de sus conflictos, por medio de una negociación asistida por la PROFEDET.

Respecto de la reforma laboral en 2012, se observó que en 2013 y 2014 no existió un cambio sustancial en las variables, y se registró una continuidad respecto de los años anteriores.

De 2001 a 2014 la orientación se brindó principalmente por medio de llamadas telefónicas o correo electrónico, con la finalidad de informar a los trabajadores sobre el proceso que deben seguir de acuerdo con su caso. Durante el periodo evaluado, los servicios de orientación sumaron un total de 666.5 miles de orientaciones, como se muestra a continuación:

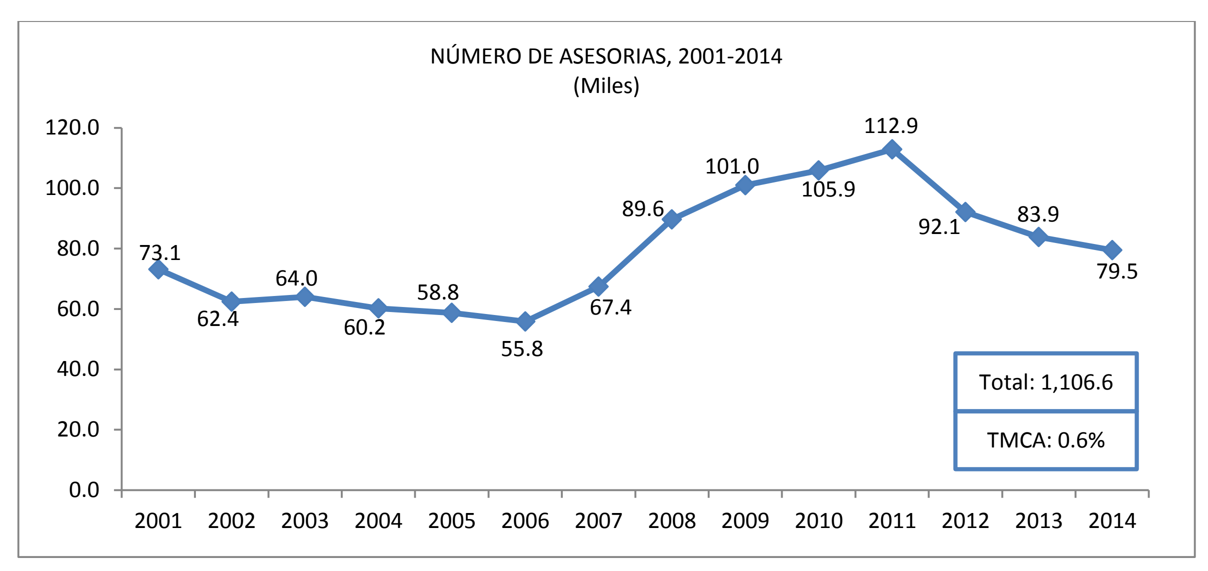


FUENTE: Elaborado por la ASF con en base en el reporte de los servicios de orientación brindados por la PROFEDET 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

En ese periodo, los servicios de orientación crecieron a una tasa media anual de 12.7%, al pasar de 20.6 a 97.5 miles de servicios en esos años, lo que indica un aumento en el número de solicitudes de los trabajadores, respecto de los servicios de orientación relacionados con conflictos laborales durante el periodo evaluado.

De 2001 a 2014, los servicios de asesorías se proporcionaron a los trabajadores que acudieron a las oficinas de la PROFEDET, a fin de conocer el proceso para resolver sus conflictos laborales. Durante ese periodo el total de asesorías brindadas por la PROFEDET fue de 1,106.6 miles de servicios como se muestra en la gráfica siguiente:

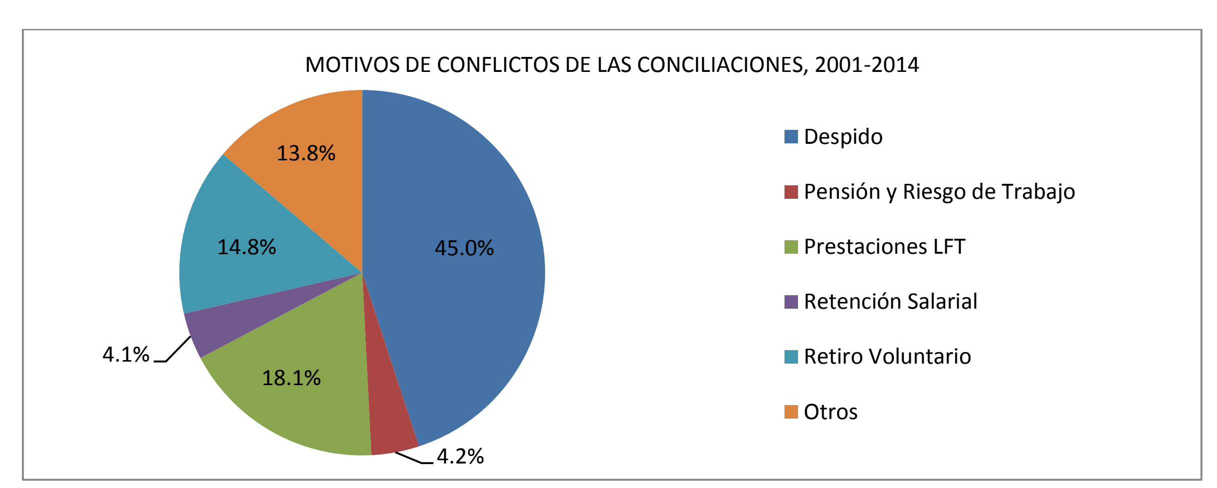


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de asesorías brindados por la PROFEDET 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Durante el periodo analizado las asesorías registraron una tasa media de crecimiento anual de 0.6%, al pasar de 73.1 en 2001 a 79.5 miles de asesorías en 2014.

d) Conciliaciones atendidas

Los 124.6 miles de servicios de conciliación que realizó la PROFEDET son un medio para cumplir con el objetivo de la paz y justicia laboral. A fin de determinar las principales transgresiones a los derechos laborales, la ASF analizó los motivos de los conflictos de las conciliaciones iniciadas por la procuraduría durante el periodo 2001-2014.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las conciliaciones iniciadas y concluidas por parte de la PROFEDET y el motivo del conflicto, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
NOTA: El concepto de otros incluye conciliaciones por aguinaldo, aportaciones y prestaciones de seguridad social, condiciones generales de trabajo, designación de beneficiarios, medidas disciplinarias, pago de reparto de utilidades, preferencia de derechos, rescisión de contratos.

En el análisis, se identificó que durante el periodo 2001-2014, los principales motivos de conflictos de los asuntos conciliados por la PROFEDET fueron los despidos, que representan el 45.0% del total de los asuntos conciliados en el periodo evaluado, seguidos de las impugnaciones por incumplimiento de las prestaciones que otorga la Ley Federal del Trabajo (LFT), con el 18.1%.

Durante el periodo de análisis, la PROFEDET inició un total de 124.6 miles de conciliaciones, de las cuales, el 96.6% fue resuelto, como se detalla a continuación:

ATENCIÓN DE LAS CONCILIACIONES, 2001-2014
(Miles de asuntos)

Año	Iniciadas (1)	Concluidas (2)	Porcentaje de atención 1/ (%) (3) = (2 / 1) x 100
2001	10.8	10.8	100.0
2002	9.4	9.3	98.9
2003	9.9	9.7	98.0
2004	10.5	10.6	101.0
2005	10.0	10.2	102.0
2006	8.5	8.4	98.8
2007	8.3	7.2	86.7
2008	8.8	8.2	93.2
2009	11.0	10.3	93.6
2010	7.4	6.9	93.2
2011	7.1	6.7	94.4
2012	6.9	6.7	97.1
2013	7.6	7.3	96.1
2014	8.4	8.1	96.4
Total	124.6	120.4	96.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de conciliaciones iniciadas y concluidas de la PROFEDET, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

1/ En los años 2001, 2004 y 2005, el porcentaje de atención rebasó el 100.0%, debido a conciliaciones resueltas de los años anteriores.

Durante el periodo 2001-2014, quedó pendiente por concluir el 3.4% (4.2 miles) de las conciliaciones, debido a que se recibió un total 124.6 miles de conciliaciones, de las cuales se atendieron 120.4 miles. En 2007 se registró el 86.7%, el porcentaje más bajo respecto de las conciliaciones concluidas de las iniciadas.

Como resultado de las conciliaciones, durante el periodo evaluado los asuntos se resolvieron con un convenio favorable para el trabajador, con el turno al área de representación legal porque los usuarios abandonan o declinan su procedimiento, o bien porque se turnaron a otras instancias de jurisdicción local, como se detalla en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LAS CONCILIACIONES CONCLUIDAS, 2001-2014
(Miles de conciliaciones)

Año	Resultado				
	Convenio favorable al trabajador (1)	Abandono o declinación (2)	Turnados a representación legal (juicios) (3)	Turnados a otras instancias de jurisdicción local (4)	Total (5)=(1 +…+ 4)
2001	5.4	3.2	2.0	0.2	10.8
2002	4.6	2.8	1.7	0.2	9.3
2003	5.0	2.9	1.5	0.3	9.7
2004	5.6	3.2	1.7	0.1	10.6
2005	5.3	3.3	1.4	0.2	10.2
2006	4.1	2.5	1.7	0.1	8.4
2007	4.2	1.6	0.1	1.3	7.2
2008	5.1	1.8	0.1	1.2	8.2
2009	6.6	1.4	0.7	1.6	10.3
2010	4.4	1.5	0.1	0.9	6.9
2011	4.9	1.1	0.1	0.6	6.7
2012	4.9	1.2	0.1	0.5	6.7
2013	5.6	1.0	0.1	0.6	7.3
2014	6.2	1.2	0.1	0.6	8.1
Total	71.9	28.7	11.4	8.4	120.4
Participación %	59.7	23.8	9.5	7.0	100.0
TMCA %	1.1	(7.3)	(20.6)	8.8	(2.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de los resultados de las conciliaciones concluidas por la PROFEDET, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2001 a 2014, de las 120.4 miles de conciliaciones concluidas, el 59.7% resultó en un convenio favorable para el trabajador; sin embargo, el 23.8% de las conciliaciones terminó por abandono o declinación de los trabajadores. El 9.5% de las conciliaciones concluidas fue turnado a representación legal para que se iniciaran los juicios correspondientes, cuyo resultado puede ser a favor del patrón o del trabajador. El 7.0% no correspondió a la jurisdicción de la PROFEDET. De igual forma que en los servicios de orientación y asesorías, en las conciliaciones se observa que no existen cambios sustanciales en 2013 y 2014 derivados de la reforma laboral de 2012.

e) Acciones del Programa Impartición de Justicia de la JFCA

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es responsable de operar el Programa presupuestario E001 Impartición de Justicia, el cual tiene como propósito resolver las diferencias laborales, de carácter individual y colectivo, que se susciten entre los factores de la producción, por medio de la conciliación y el arbitraje, con la finalidad de contribuir a preservar la paz y justicia laboral.

f) Población objetivo

De acuerdo con los documentos normativos del programa "Impartición de Justicia", [46/] la población potencial se integra por todos aquellos trabajadores y patrones que laboran en alguna empresa privada u organismo descentralizado de competencia federal (se refiere a las ramas industriales y empresas previstas en el artículo 527 de la Ley Federal del Trabajo y 123 constitucional), así como por la población derechohabiente de seguridad social (asegurados, pensionados y beneficiarios de ambos). Lo anterior se debe a que todos estos individuos o colectividades son susceptibles de entrar en un conflicto laboral. Debido a la volatilidad del mercado laboral, la cuantificación de la población potencial presenta dificultades; sin embargo, dichas cifras pueden obtenerse de los cálculos proporcionados por la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) que aplica el INEGI.

La JFCA definió como población objetivo del programa a todos aquellos asuntos individuales y colectivos que entran en un conflicto laboral. El medio por el cual se recaba la información es mediante estadísticas que el programa levanta mensualmente a partir de los informes mensuales de cada Junta Especial, [47/] en los cuales se registra el número de juicios promovidos (número de juicios o asuntos), y se especifica si es un asunto individual y colectivo. Durante el periodo 2001-2014, el Programa Impartición de Justicia tuvo una población objetivo de 1,145.2 miles de asuntos, como se muestra en la tabla siguiente:

46/ Las Juntas Especiales de Conciliación y Arbitraje son los órganos jurídicos encargados de conocer, tramitar y resolver los conflictos de trabajo de su competencia local con la jurisdicción territorial en ellas establecidas, con la clasificación de las ramas de la industria; ya que su integración, instalación y funcionamiento, se rige por lo dispuesto en la Ley Federal del Trabajo.

47/ JFCA, **"Reglamento Interior de la JFCA y Programas Anuales de Trabajo"**, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

POBLACIÓN OBJETIVO, 2001-2014 (Miles)

Año	Asuntos individuales recibidos (1)	Asuntos colectivos recibidos (2)	Total de asuntos recibidos (3)= (1 + 2)
2001	43.1	7.4	50.5
2002	45.3	6.4	51.7
2003	47.7	6.3	54.0
2004	50.6	6.5	57.1
2005	51.9	7.0	58.9
2006	59.3	7.9	67.2
2007	73.1	9.5	82.6
2008	91.0	11.3	102.3
2009	94.6	13.6	108.2
2010	103.8	13.1	116.9
2011	100.4	11.4	111.8
2012	90.8	10.4	101.2
2013	83.7	9.7	93.4
2014	80.2	9.2	89.4
Total	1,015.5	129.7	1,145.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA.

De acuerdo con la tabla anterior, la JFCA registró la población objetivo de acuerdo con los parámetros establecidos en la definición del número de asuntos recibidos; sin embargo, la cuantificación presenta deficiencias de consistencia, debido a que no se considera el número de personas recibidas por cada asunto, dado que en los asuntos individuales se atiende a una persona por juicio, y en los asuntos colectivos se da también por hecho lo anterior, sin tomar en cuenta que en un mismo asunto se puede atender a más de un trabajador; de igual forma, una misma persona podría llegar a promover más de un asunto en un mismo año ya sea individual o colectivo.

La población atendida se definió como todos aquellos asuntos que fueron concluidos. Asimismo, esta información se obtiene de los reportes mensuales de cada Junta Especial, donde se captura el número de juicios atendidos, y se especifica si es un asunto individual y/o colectivo.

Durante el periodo 2001-2014, el Programa Impartición de Justicia tuvo una población atendida de 1,032.3 miles de asuntos, como se muestra en la tabla siguiente:

POBLACIÓN ATENDIDA, 2001-2014
(Miles de asuntos)

Año	Asuntos individuales concluidos (1)	Asuntos colectivos concluidos (2)	Total de asuntos concluidos (3)= (1 + 2)
2001	37.8	7.3	45.1
2002	40.2	6.7	46.9
2003	42.1	6.5	48.6
2004	43.6	6.6	50.2
2005	42.7	7.1	49.8
2006	41.6	7.8	49.4
2007	63.7	9.6	73.3
2008	76.9	11.4	88.3
2009	81.6	13.4	95.0
2010	86.0	13.3	99.3
2011	94.3	11.5	105.8
2012	92.7	10.6	103.3
2013	87.8	9.2	97.0
2014	70.8	9.5	80.3
Total	901.8	130.5	1,032.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

En la tabla anterior se muestra que la JFCA registró la población atendida de acuerdo con la definición del número de asuntos concluidos; sin embargo, la cuantificación presenta las mismas deficiencias que la población objetivo, debido a que las unidades de medida no son directamente comparables por no considerar el número de personas atendidas por cada asunto; asimismo, una misma persona pudo haber recibido atención con motivo de más de un asunto promovido.

g) Atención de los juicios

Con la finalidad de conocer el comportamiento en la atención de los juicios por parte de la JFCA, la ASF analizó el número de demandas (juicios) recibidas durante el periodo 2001-2014, respecto de las demandas terminadas y los proyectos de resolución, los resultados se presentan a continuación:

SITUACIÓN DE LOS JUICIOS LABORALES, 2001-2014
(Miles y porcentajes)

Año	Etapa de Instrucción			Dictamen	
	Demandas Recibidas [1/] (1)	Demandas Terminadas [2/] (2)	Porcentaje de Atención (%) (3)=(2 / 1) x 100	Proyectos de Resolución (4)	Porcentaje de Atención (%) (5)=(4 / 2) x 100
2001	50.5	45.1	89.3	43.1	95.6
2002	51.7	46.9	90.7	46.7	99.6
2003	54.0	48.6	90.0	44.5	91.6
2004	57.1	50.2	87.9	42.8	85.3
2005	58.9	49.8	84.6	42.0	84.3
2006	67.2	49.4	73.5	42.4	85.8
2007	82.6	73.3	88.7	53.2	72.6
2008	102.3	88.3	86.3	70.2	79.5
2009	108.2	95.0	87.8	75.6	79.6
2010	116.9	99.3	84.9	78.9	79.5
2011	111.8	105.8	94.7	92.2	87.1
2012	101.2	103.3	102.1	95.0	92.0
2013	93.4	97.0	103.9	82.9	85.5
2014	89.4	80.3	89.8	78.5	97.8
Total	1,145.2	1,032.3	90.1	888.0	86.0
TMCA %	4.5	4.5	-	4.7	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

1/ Incluye los asuntos colectivos.

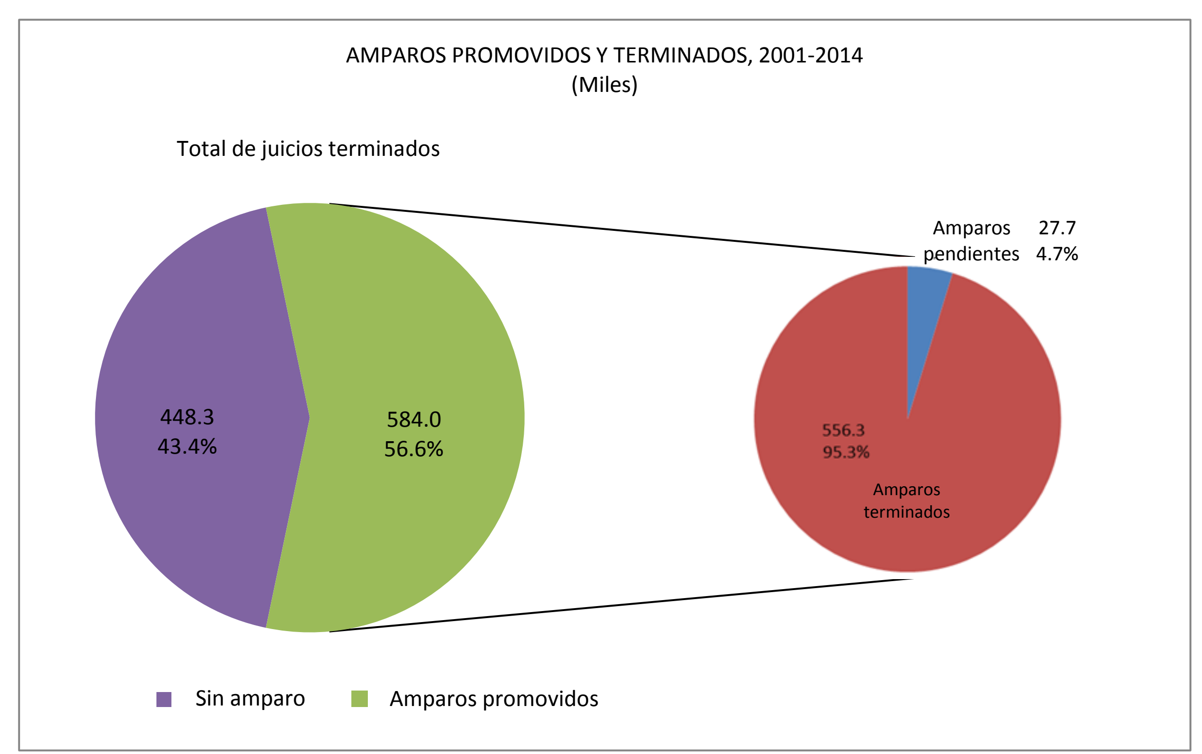
2/ Incluye los asuntos colectivos.

Durante el periodo de análisis se registró un total de 1,145.2 miles de demandas recibidas, mientras que el total de las demandas terminadas fue de 1,032.3, lo que significa que quedaron pendientes por terminar 112.9 miles de demandas (juicios), asimismo, el porcentaje de atención durante el periodo evaluado fue de 90.1%, el año con mayor número de demandas recibidas fue 2010 con 116.9 miles de demandas. En 2012 y 2013, se registró un porcentaje de atención superior al 100.0% de asuntos terminados, principalmente por la conclusión de asuntos rezagados de años anteriores. De manera general se puede advertir que año con año el número de demandas que ingresan a la JFCA, así como el número de demandas terminadas aumentan al mismo nivel, debido a que registraron un crecimiento medio anual de 4.5%.

En 2013 y 2014, se registró un decremento del número de demandas recibidas, respecto de lo observado en el periodo 2008-2012; no obstante, no existe evidencia directa de que esta reducción obedezca a la reforma laboral.

En la etapa del dictamen, respecto de las resoluciones, se observa que durante el periodo 2001-2014 el total de proyectos de resolución fue de 888.0 miles, y se registró una tasa media de crecimiento anual de 4.7% y un porcentaje de atención del 86.0%.

Del total de juicios terminados durante el periodo 2001-2014, se promovieron un total de 584.0 miles de amparos (lo que representa un 56.6% del total de los 1,032.3 miles de juicios), de los cuales se resolvieron 556.3 miles de amparos terminados a favor de los trabajadores, 95.3% del total de los amparos promovidos, lo que significa que quedaron pendientes por terminar 27.7 miles de amparos, como se muestra en la gráfica siguiente:

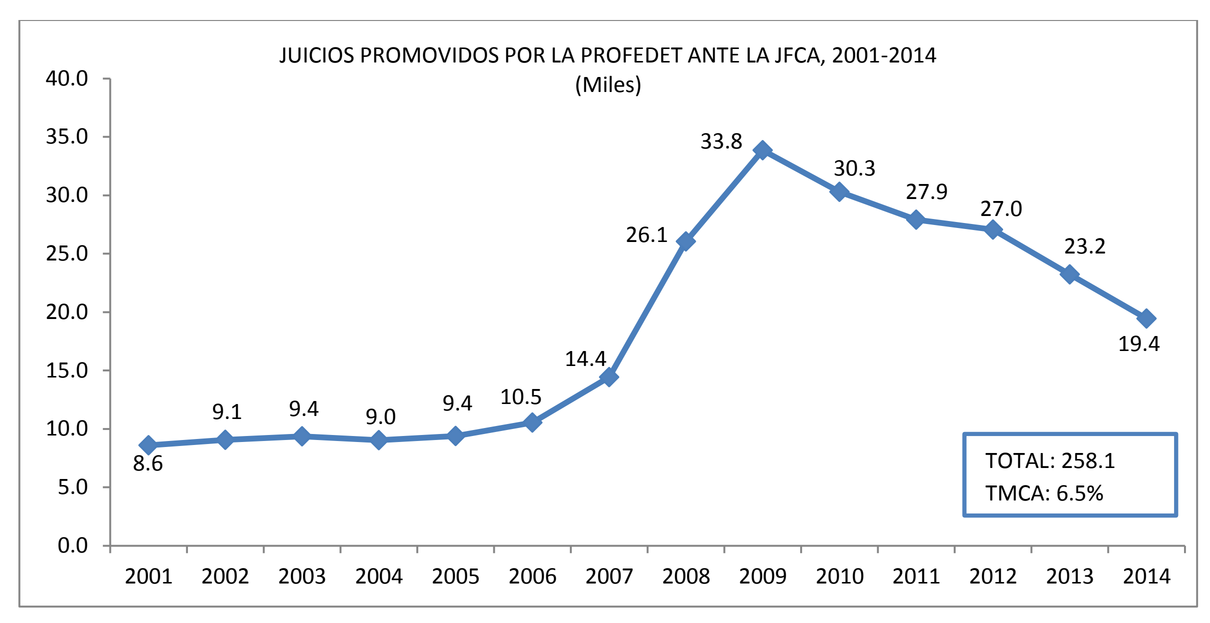


FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Cabe señalar que en los amparos que se promovieron en ese periodo, los trabajadores impugnaron la resolución desfavorable del juicio, porque comprobaron afectaciones a sus derechos laborales.

h) Juicios promovidos por la PROFEDET a la JFCA

Con la finalidad de conocer el porcentaje que representan los juicios promovidos por la procuraduría respecto del total de juicios que llevó la Junta Federal, la ASF analizó el número de juicios promovidos por la PROFEDET a la JFCA durante el periodo 2001-2014:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de juicios promovidos ante la JFCA por parte de la PROFEDET, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Del total de los juicios iniciados por la JFCA para dirimir conflictos laborales (1,145.2), la PROFEDET promovió un total de 258.1 miles de juicios ante la JFCA durante el periodo evaluado, lo que significa que la procuraduría representó el 22.5% del total de juicios atendidos por la JFCA.

Epítome

En la evaluación de la implementación de la estrategia relativa a los servicios de asesoría, conciliación y defensa legal, mediante los programas "Procuración de Justicia" e "Impartición de Justica", a cargo de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo y de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, respectivamente, se identificaron debilidades en términos de la cuantificación de la población objetivo, debido a que el número de asuntos que la procuraduría estima atender como meta se basa en la capacidad de operatividad de la institución y no en la demanda real de atención por parte de los trabajadores. Asimismo, la Junta presentó deficiencias en la cuantificación de la población objetivo y atendida, debido a que no se considera el número de personas recibidas por cada asunto, ni que en un asunto colectivo se puede atender a varios trabajadores; de igual forma, una misma persona podría llegar a promover más de un asunto en un mismo año, ya sea de manera individual o colectiva.

2.3.3. Fijación anual del salario mínimo

A fin de determinar el monto del salario mínimo anual, la CONASAMI realiza estudios socioeconómicos e investigaciones relativas a a) prácticas internacionales para determinar y fijar el salario mínimo; b) situación económica general del país en materia de salarios; c) análisis de prospectiva de los salarios mínimos y del apoyo al aumento en el mediano y largo plazos; d) evolución de los precios y las variaciones del costo de vida; e) condiciones en el mercado de trabajo y las estructuras salariales; f) revisión de los salarios mínimos en cuanto a su integración y fijación; g) análisis de fenómenos inflacionarios y repercusiones en el poder adquisitivo de las familias y en el salario mínimo, y h) análisis macroeconómico que sustente los cambios en el salario mínimo.

Durante el periodo 2001-2014, la CONASAMI realizó un total de 144 estudios socioeconómicos con un presupuesto ejercido de 539.6 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 3.4%, al pasar de 39.0 millones de pesos en 2001 a 24.8 millones de pesos en 2014, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO EJERCIDO Y MONTO PROMEDIO DE LOS ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS PARA DETERMINAR EL MONTO DEL SALARIO MÍNIMO, 2001-2014

Año	Presupuesto ejercido (millones de pesos) (1)	Número de estudios realizado (2)	Monto promedio por estudio (millones de pesos) (3) = (1 / 2)
2001	39.0	10	3.9
2002	41.4	10	4.1
2003	38.6	10	3.9
2004	47.5	10	4.8
2005	45.6	10	4.6
2006	44.8	10	4.5
2007	41.6	10	4.2
2008	39.6	10	4.0
2009	40.2	10	4.0
2010	37.6	10	3.8
2011	35.8	11	3.3
2012	29.2	11	2.7
2013	33.8	11	3.1
2014	24.8	11	2.3
Total	539.6	144	3.7
TMCA %	(3.4)	0.7	(4.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y reporte de estudios socioeconómicos realizados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos 2001-2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

NOTA: De 2001 a 2010, el número de estudios socioeconómicos realizados fue de 10, debido a que la comisión realizaba estudios de febrero a noviembre, y a partir de 2011 se integró el mes de enero para un total de 11 estudios. En diciembre se elabora una resolución para la fijación del salario mínimo.

Durante el periodo de análisis, el monto promedio por estudio fue de 3.7 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 4.1%; en 2001, el monto por estudio fue de 3.9 millones de pesos y en 2014 de 2.3 millones de pesos. La disminución del monto promedio se debió a la reducción del presupuesto y al aumento del número de estudios. Sin embargo, en el periodo 2004-2007 se observa que el monto promedio por estudio fue mayor (4.8, 4.6, 4.5 y 4.2 millones de pesos, respectivamente), debido a un incremento en el presupuesto ejercido.

Se analizó la estructura de los estudios realizados por la comisión, a efecto de verificar su elaboración e identificar la metodología y/o criterios para determinar la fijación y el monto del salario mínimo. El resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

ESTUDIOS REALIZADOS POR LA CONASAMI PARA DETERMINAR LA FIJACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, 2001-2014

Estudios e investigaciones que debe realizar la CONASAMI	Elaborado	No elaborado	Comentarios
Prácticas internacionales para determinar y fijar el salario mínimo.		X	Dentro de los estudios no se identificaron modelos para la fijación del salario mínimo de acuerdo con las prácticas internacionales. Únicamente se analizan casos de países desarrollados y en vías de desarrollo en cuanto a las condiciones de protección de los trabajadores, calidad del empleo y equidad de género.
Situación económica general del país en materia de salarios.	X		Se muestra la evolución económica del país de acuerdo con: los sectores económicos; política financiera y crediticia; política monetaria y cambiaria; inflación; salarios mínimos y poder adquisitivo de los salarios.
Análisis de prospectiva de los salarios mínimos y del apoyo al aumento en el mediano y largo plazo.		X	En los estudios se analizaron los salarios mínimos y su evolución histórica; el comportamiento del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC) y las prospectivas correspondientes a la producción de bienes que componen la canasta básica, y la economía en general para 2015. Sin embargo, no se identificó un análisis de la prospectiva de los salarios mínimos.
La evolución de los precios y las variaciones del costo de vida.	X		Señala la evolución de los precios en relación con: Estrato I, para familias de ingreso de hasta un salario mínimo; Estrato II, entre uno y tres salarios mínimos; Estrato III, entre tres y seis salarios mínimos; y Estrato IV, superior a seis salarios mínimos.
Las condiciones en el mercado de trabajo y las estructuras salariales.	X		La información se encuentra con base en las condiciones generales de la población ocupada y desocupada, la estructura de los salarios mínimos por rama de actividad económica, los trabajadores registrados ante el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), políticas de apoyo empleo y los niveles de pobreza.
Revisión de los salarios mínimos en cuanto a su integración y fijación.		X	No se identificó una metodología para la integración y fijación del salario mínimo, sólo se muestran algunos análisis de factores económicos, la evolución histórica y la integración de los mismos por área geográfica y rama de actividad económica.

Continúa…

…continuación.

Estudios e investigaciones que debe realizar la CONASAMI	Elaborado	No elaborado	Comentarios
Análisis de la inflación y repercusiones en el poder adquisitivo de las familias y en el salario.	X		Se destaca el análisis del salario mínimo nominal y real, así como la evolución del INPC que se aplica a las familias con ingresos equivalentes a un salario mínimo, en un periodo de 1980 a 2014.
Análisis macroeconómico que sustente los cambios en el salario mínimo.		X	Se presenta el análisis económico general del país y en el ámbito internacional, las perspectivas para 2015 y estudios internacionales a cerca de las condiciones del empleo. Sin embargo, no se identificaron los factores cualitativos ni cuantitativos que afectaron los cambios al salario mínimo.
Presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia.		X	Los estudios reportan el comportamiento acumulado de la inflación por rubro de gasto, el cual refleja la evolución de los precios de los productos básicos; sin embargo, no se incluyó dentro del análisis un presupuesto para satisfacer las necesidades de cada familia.
Las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo.		X	En los estudios se destacan temas relacionados con el poder adquisitivo de los salarios mínimos, la inflación, salario mínimo real, y datos estadísticos sobre los trabajadores registrados en el IMSS que cotizan con un salario mínimo; sin embargo, no se señala cuáles son sus condiciones de vida y de trabajo, y no se considera un apartado para el tema, aun cuando el artículo 562 de la LFT incluye este punto como específico de los estudios.
Total	4	6	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las atribuciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; e información de los Informes Mensuales y Anuales de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos 2001-2014, CONASAMI.

Al comparar la información contenida en los estudios socioeconómicos, se identificó la falta de análisis en cuanto a las prácticas internacionales para determinar y fijar el salario mínimo; prospectiva de los salarios mínimos y del apoyo al aumento en el mediano y largo plazos; revisión de los salarios mínimos en cuanto a su integración y fijación, falta de sustento en los cambios en el salario mínimo entre un año y otro, y la falta de análisis del presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia, así como de las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo. Destaca que respecto del análisis sobre prácticas internacionales, los casos presentados en los estudios no cuentan con un modelo para la fijación del salario mínimo, debido que se plantean casos en países avanzados y en vías de desarrollo de acuerdo con las mejoras en condiciones de protección de los trabajadores, calidad del empleo y equidad de género. Por lo tanto, no se identificaron criterios o una metodología precisa para determinar el monto del salario mínimo, así como los factores a considerar en su incremento, aun cuando se analizaron variables como la evolución de los precios, el poder adquisitivo de las familias y la inflación. A lo anterior se suma la falta de análisis del presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores que

reciben el salario mínimo; esto limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable conforme a las necesidades básicas de la población.

Con base en los estudios socioeconómicos y las condiciones económicas generales del país, en diciembre de cada año, la comisión emite una resolución [48/] en la cual se muestra el monto del salario mínimo anual y los factores socioeconómicos que se consideraron para su fijación. La ASF analizó los factores considerados para el incremento del salario mínimo publicadas en las resoluciones durante el periodo 2001-2014, a fin de identificar si en esos documentos se establecieron los criterios o una metodología para fijar el monto del salario; el resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

ANÁLISIS DE LOS FACTORES CONSIDERADOS PARA EL INCREMENTO DEL SALARIO MÍNIMO PUBLICADOS EN LAS RESOLUCIONES DE LA CONASAMI, 2001-2014

Año	Factores considerados
2001	• En la fijación salarial se consideró necesario mantener la congruencia con la meta de 5.6% de inflación prevista en los Criterios Generales de Política Económica, para preservar el empleo y sostener el poder adquisitivo del salario, debido al nulo crecimiento económico.
2002	• El proceso de recuperación que atraviesa la economía para favorecer la generación de empleos formales. • El poder adquisitivo del salario mínimo. • Condiciones adecuadas para aumentar la inversión, productividad y crecimiento potencial de la economía en el mediano plazo.
2003	• Consolidar la tendencia de recuperación del salario mínimo. • La estabilidad macroeconómica con base en medidas que incrementen la productividad y la competitividad para fortalecer el mercado interno. • Paz laboral y el dialogo social.
2004	• Recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo. • Promover el desarrollo económico y social teniendo como eje principal la promoción del empleo formal.
2005	• Estabilidad de las variables económicas. • Falta de competitividad a nivel internacional en productos mexicanos, tanto en los mercados externos como en el interno.
2006	• Análisis de la competitividad de la planta productiva nacional y empleos de mejor calidad. • Pobreza y promover el desarrollo sustentable.
2007	• El vínculo entre las economías de México y Estados Unidos tiene efecto para la economía mexicana en el crecimiento económico y en el empleo.
2008	• La crisis financiera internacional afectó el funcionamiento de los mercados financieros como la actividad económica con base en exportaciones, remesas e inversión extranjera directa. • La inflación se incrementó debido a los mayores precios internacionales de las materias primas.
2009	• El desfase entre la recuperación de la producción y el empleo hasta alcanzar niveles anteriores podría llegar a ser de entre cuatro y cinco años. • Incremento en la tasa de variación del Índice de Precios de los Bienes y Servicios. • Efecto de los precios derivado de las modificaciones tributarias aprobadas en el paquete fiscal.

Continúa…

[48/] El Consejo de representantes de la CONASAMI emite la resolución en diciembre de cada año y se publica en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

…continuación.

Año	Factores
2010	• Las secuelas de la crisis mundial han exacerbado la situación en los mercados de trabajo de acuerdo con el desempleo como problema social y económico, relacionado con la pobreza. • La expansión del crédito bancario y la inyección de liquidez de los Bancos Centrales se expande a un ritmo moderado, aunque la debilidad del mercado laboral persiste y podría afectar el ritmo de la recuperación económica.
2011	• La desaceleración económica afecta al panorama laboral en tres aspectos: ✓ Posición débil de las empresas para retener a los trabajadores. ✓ Los gobiernos se encuentra menos dispuestos a mantener o adoptar nuevos programas de apoyo al empleo y al ingreso, debido a las medidas de austeridad. ✓ Falta de coordinación política a nivel internacional. • Mayor cantidad de desempleo y subempleo. • La actividad económica es débil, la confianza de los consumidores y de las empresas se deterioró.
2012	• La baja productividad laboral debe involucrar medidas para aumentar el nivel de educación y las capacidades requeridas para la transformación productiva y el desarrollo económico. • Un riesgo interno puede ser que la contracción fiscal es mayor si autoridades no llegan a un acuerdo para evitar un fuerte aumento automático de los impuestos y recortes de gasto.
2013	• Indicadores salariales de la economía mexicana se han comportado de manera positiva y en combinación con el bajo crecimiento de la productividad media del trabajo, dio como resultado que los costos laborales unitarios continuaran presentando una tendencia decreciente para la industria manufacturera y de construcción.
2014	• Desigualdad en el nivel de los ingresos. • Fragilidad en el crecimiento económico. • El aumento salarial contractual nominal promedio se ubicó en 4.07%, lo que permitió una recuperación en el poder adquisitivo de 0.01 por ciento. • Los avances a favor de una mayor formalización han sido lentos, debido a la falta de creación de empleos formales durante y después de la crisis financiera.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Resoluciones del Consejo de Representantes de la CONASAMI publicados en el Diario Oficial de la Federación, 2001-2014, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

En el análisis de las resoluciones, se identificó que no establecieron criterios metodológicos para determinar los montos en los salarios mínimos. Asimismo, los factores principales que intervienen en el valor del salario mínimo son: a) el contexto económico del país, la productividad, competitividad y los efectos de las crisis financieras; b) la evolución de la inflación; c) el efecto del aumento de impuestos y recorte del gasto público, y d) el incremento del sector informal, la pobreza y la desigualdad del ingreso.

Por lo que corresponde a los montos de los salarios mínimos publicados en las resoluciones, el análisis se presenta a continuación:

SALARIO MÍNIMO GENERAL, 2001-2014 (Pesos)

Año	Salario mínimo nominal		Salario mínimo real 100 = 2014	
	Monto (1)	Incremento % (2) = [(año actual / año anterior) – 1] x 100	Monto (3)	Incremento % (4) = [(año actual / año anterior) – 1] x 100
2001	40.4	6.5	69.7	0.1
2002	42.2	4.5	69.3	(0.5)
2003	43.7	3.6	68.6	(0.9)
2004	45.2	3.4	67.9	(1.0)
2005	46.8	3.5	67.6	(0.5)
2006	48.7	4.1	67.8	0.4
2007	50.6	3.9	67.8	(0.1)
2008	52.6	4.0	67.0	(1.1)
2009	54.8	4.2	66.4	(1.0)
2010	57.5	4.9	66.8	0.7
2011	59.8	4.0	67.2	0.7
2012	62.3	4.2	67.3	0.1
2013	64.8	4.0	67.4	0.1
2014	67.3	3.9	67.3	(0.1)
TMCA %	4.0	-	(0.3)	-

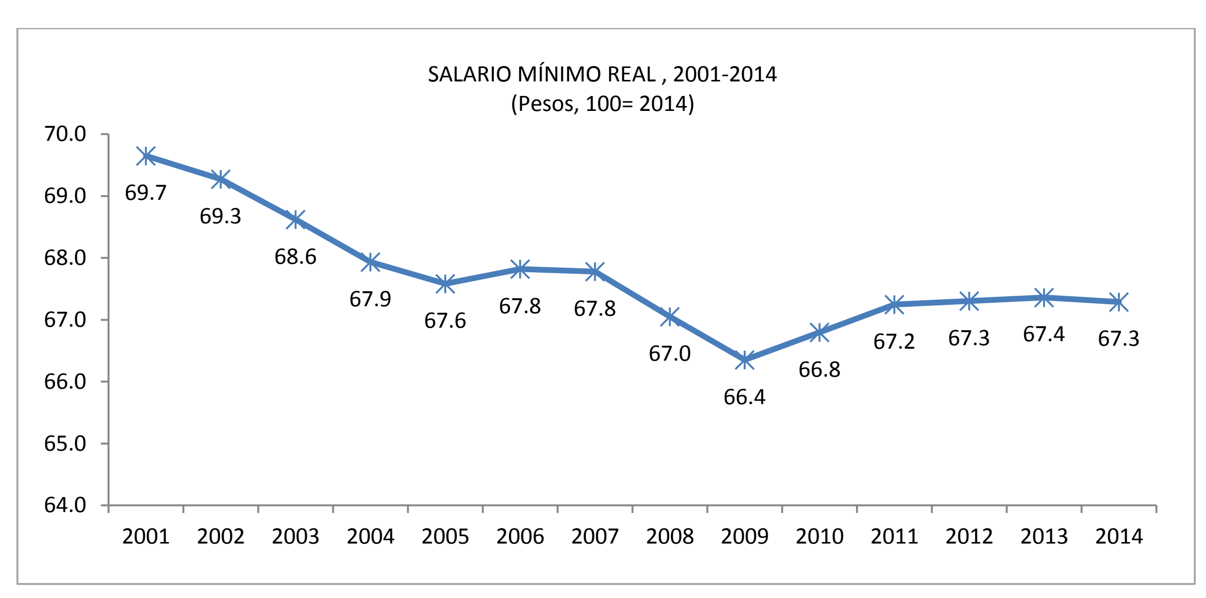
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los salarios mínimos vigentes establecidos en las Resoluciones del Consejo de Representantes de la CONASAMI publicados en el Diario Oficial de la Federación 2001-2014, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

NOTA: Salario mínimo real deflactado a 2014 con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC).

Durante el periodo 2001-2014, el salario mínimo nominal registró un incremento anual promedio de 4.0%, al pasar de 40.4 a 67.3 pesos. No obstante, el salario mínimo real presentó una disminución promedio de 0.3%, debido a que en 2001 el monto era de 69.7 pesos y en 2014 de 67.3 pesos, 2.4 pesos menos.

En la misma tabla se observa que, en los últimos 14 años, el salario mínimo real redujo su incremento porcentual ocho años respecto del año anterior (2002 a 2005, 2007 a 2009 y 2014). Si se analiza la evolución de dicha variable, se observa que registró una tendencia negativa durante el periodo 2001-2009 y, después de la crisis de ese último año, el salario mínimo real tuvo una recuperación respecto de los índices inflacionarios, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los salarios mínimos vigentes establecidos en las Resoluciones del Consejo de Representantes de la CONASAMI publicados en el Diario Oficial de la Federación 2001-2014, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; y el Índice Nacional de Precios al Consumidor, INEGI.

El salario mínimo de los trabajadores mexicanos es uno de los más bajos en comparación con los países miembros de la OCDE, tiene una carga fiscal elevada, y afecta en mayor parte a la población de los estratos con ingresos más bajos. [49/]

En este contexto, en 2014, 25 de los 34 países miembros de la OCDE (incluido México) tienen establecido un salario mínimo diario como se muestra en la tabla siguiente:

[49/] OECD, (2014), **"Stat Extratcts: Minimum Wage Data 2014"**, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), Ginebra, Suiza.

SALARIO MÍNIMO PAÍSES DE LA OCDE, 2014 (Pesos)

	País	Salario mínimo diario (1)	Salario mínimo mensual (2)	Comparativo (3) = (México / 2)
1	Luxemburgo	1,222.4	36,672.0	18.2
2	Francia	1,198.8	35,964.7	17.8
3	Australia	1,151.7	34,550.2	17.1
4	Bélgica	1,115.1	33,453.9	16.6
5	Holanda	1,090.4	32,711.3	16.2
6	Irlanda	1,057.4	31,721.1	15.7
7	Reino Unido	971.3	29,139.5	14.4
8	Nueva Zelanda	963.1	28,892.0	14.3
9	Canadá	894.7	26,840.9	13.3
10	Estados Unidos	854.6	25,638.6	12.7
11	Japón	741.5	22,243.7	11.0
12	Eslovenia	721.4	21,642.5	10.7
	Promedio	696.9	20,905.6	10.3
13	Israel	575.2	17,257.4	8.5
14	Corea del Sur	572.9	17,186.7	8.5
15	España	536.3	16,090.4	8.0
16	Grecia	504.5	15,135.6	7.5
17	Polonia	493.9	14,817.3	7.3
18	Turquía	465.6	13,968.6	6.9
19	Portugal	451.5	13,544.2	6.7
20	Hungría	409.0	12,271.1	6.1
21	República Eslovaca	376.0	11,281.0	5.6
22	Republica Checa	358.4	10,750.5	5.3
23	Chile	330.1	9,901.8	4.9
24	Estonia	298.2	8,947.0	4.4
25	México	67.3	2,019.0	1.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte "OECD Stat Extratcts: Minimum Wage Data 2014", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Como se muestra en la tabla, el promedio de un salario mínimo entre los países de la OCDE es de 696.9 pesos diarios y 20,905.6 pesos al mes, cifra superior en 10.3 veces el salario mínimo vigente de México en 2014, lo que ubica a nuestro país en el último lugar de la lista. En México, durante 2014, un salario mínimo mensual fue de 2,019.0 pesos, significativamente menor en comparación con el de Luxemburgo o el de Francia, donde su valor fue superior en 18.2 y 17.8 veces, respectivamente.

Epítome

La implementación de la estrategia relativa a la realización de estudios socioeconómicos e investigaciones con objeto de determinar la fijación anual del salario mínimo a cargo de la CONASAMI, presentó las deficiencias siguientes: la comisión no dispone de una metodología para la fijación del monto de los salarios mínimos, no se identificó la realización de estudios de las mejores prácticas internacionales sobre cómo determinar el salario mínimo, el presupuesto

indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores que reciben el salario mínimo, lo que limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable conforme a las necesidades básicas de la población.

Es importante señalar que durante el periodo de análisis, la evolución del salario mínimo nominal fue menor en 2.4 pesos que el salario mínimo real comparado con la inflación. Asimismo, en 2014, el salario mínimo de México (67.3 pesos) fue 10.3 veces menor respecto del salario mínimo diario promedio de los países de la OCDE (696.9 pesos).

2.3.4. Capacitación a trabajadores

La STPS es responsable de promover el desarrollo de la capacitación en el trabajo que requieran los sectores productivos del país, por medio del otorgamiento de apoyos para la capacitación a empresas y trabajadores, a fin de contribuir a la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades para el trabajo. La entrega de esos apoyos se realizó mediante tres programas: 1) Apoyo a la Capacitación (PAC); 2) Capacitación a Trabajadores (PCT); y 3) Apoyo para la Productividad (PAP), estos dos últimos vigentes a 2014.

El presupuesto que el Gobierno Federal destina a los programas para acciones de capacitación incluye el desarrollo e implementación de programas de capacitación presencial y a distancia; producción de materiales de capacitación; investigación, diseño, formulación y aplicación de programas de capacitación en multihabilidades; y asistencia técnico-legal en materia de productividad. Cabe señalar que dichas acciones se otorgaron de manera directa (por la STPS) y por intermediarios (capacitadores), quienes a su vez transfieren el adiestramiento a los trabajadores de las empresas.

Durante el periodo 2001-2014, mediante la operación de los tres programas, se ejerció un monto de 3,549.5 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 14.1%, como se muestra en la tabla siguiente:

RECURSOS EJERCIDOS EN EL OTORGAMIENTO DE APOYOS PARA CAPACITACIÓN DE TRABAJADORES, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	PAC [a/] (1)	PCT (2)	PAP (3)	Total (4) = (1 + 2 +3)
2001	471.5	-	-	471.5
2002	324.8	-	-	324.8
2003	284.9	-	-	284.9
2004	280.6	-	-	280.6
2005	269.2	-	-	269.2
2006	257.1	360.1	-	617.2
2007	227.6	301.2	-	528.8
2008	175.0	72.0	-	247.0
2009	Cancelado	70.5	133.3	203.8
2010		58.0	19.6	77.6
2011		55.5	0.4	55.9
2012		54.4	2.6	57.0
2013		60.3	5.5	65.8
2014		43.9	21.5	65.4
Total	2,290.7	1,075.9	182.9	3,549.5
TMCA %	(13.2)	(23.1)	(30.6)	(14.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014.

a/ El presupuesto de 2001 y 2002 corresponde a los programas antecesores al PAC: Apoyos Financieros para la Capacitación y Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO).

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De la tabla anterior se destaca que la asignación de los recursos para otorgamiento de apoyos para la capacitación a trabajadores fue cada vez menor, dado que de 2001 a 2014 los programas PAC, PCT y PAP registraron una tasa de decrecimiento en el gasto anual de 13.2%, 23.1% y 30.6%, respectivamente. La mayor disminución de los recursos ejercidos se registró entre 2008 y 2009 con la cancelación del PAC, que significó una reducción de 61.9%, al pasar de 203.8 a 77.6 millones de pesos en esos años.

Con los recursos económicos ejercidos en la capacitación de trabajadores se apoyó a un promedio de 21.4 miles de empresas y 172.3 miles de trabajadores anualmente durante el periodo 2001-2014, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 0.1% y 12.7%, respectivamente. En el cuadro siguiente se muestra la evolución de la población apoyada por programa:

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO PARA CAPACITACIÓN DE TRABAJADORES, 2001-2014
(Miles de personas y empresas)

Año	PAC		PCT		PAP	Total	
	Empresas (1)	Trabajadores (2)	Empresas (3)	Trabajadores (4)	Trabajadores (5)	Empresas (6) = (1 + 3)	Trabajadores (7) = (2 + 4 + 5)
2001	16.7	342.6	-	-	-	16.7	342.6
2002	35.4	201.3	-	-	-	35.4	201.3
2003	26.1	210.8	-	-	-	26.1	210.8
2004	34.0	298.6	-	-	-	34.0	298.6
2005	33.7	279.7	-	-	-	33.7	279.7
2006	36.9	265.0	1.1	1.4	-	38.0	266.4
2007	38.6	267.4	1.5	2.4	-	40.1	269.8
2008	15.7	187.4	3.1	6.0	-	18.8	193.4
2009	Cancelado		3.3	6.1	184.5	3.3	190.6
2010			4.8	10.4	1.7	4.8	12.1
2011			9.5	15.6	5.3	9.5	20.9
2012			7.3	11.2	16.7	7.3	27.9
2013			15.2	23.2	15.7	15.2	38.9
2014			16.4	27.1	31.6	16.4	58.7
Promedio	29.6	256.6	6.9	11.5	42.6	21.4	172.3
TMCA %	(0.9)	(8.3)	40.2	44.8	(29.7)	(0.1)	(12.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública 2001-2014; Reportes de resultados de la población beneficiaria de los programas Apoyo a la Capacitación (PAC), Capacitación a Trabajadores (PCT), Apoyo para la Productividad (PAP) 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

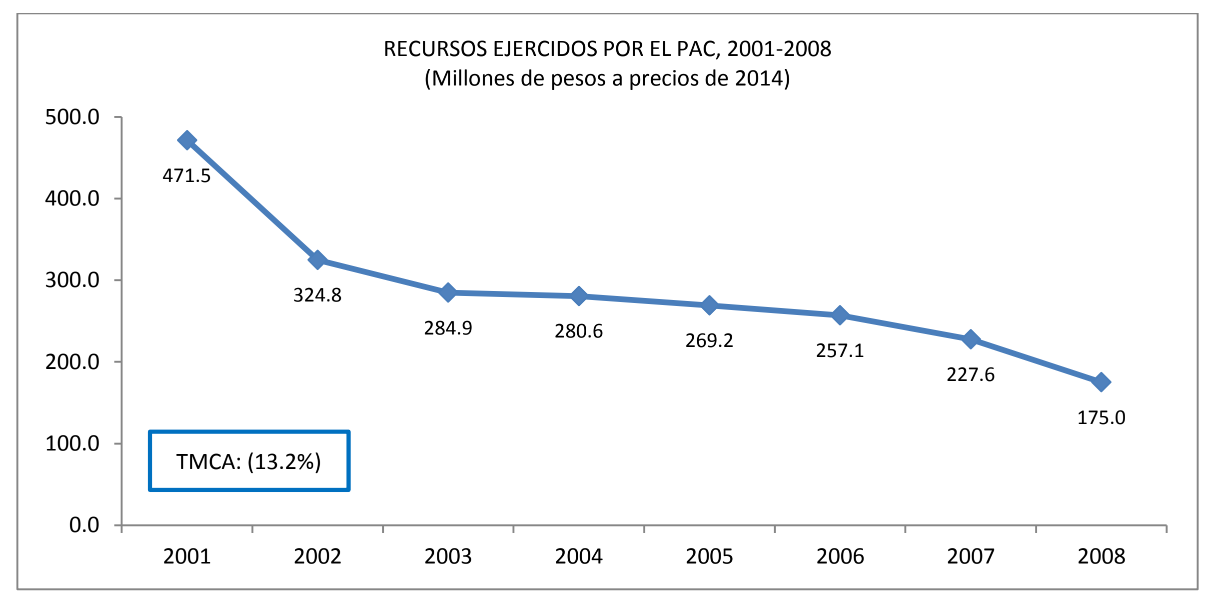
De los programas que continuaron en operación, de 2006 a 2014, el PCT registró una tendencia positiva en el número de empresas y trabajadores beneficiados, al incrementarse a una tasa media de 40.2% y 44.8%, respectivamente, aun cuando el presupuesto ejercido disminuyó a una tasa anual de 23.1% en ese lapso. Lo anterior se debió a un incremento sustancial en la participación de las empresas y trabajadores en la capacitación a distancia mediante el uso de internet. En cambio, durante el periodo 2009-2014, el número de personas apoyadas por el PAP registra variaciones significativas año con año y no se observa una consistencia en la población beneficiada, dado que la STPS atiende a la población conforme a la demanda y el presupuesto asignado. Por tal motivo, el número de trabajadores beneficiados por ese programa disminuyó a una tasa media anual de 29.7%, al pasar de 184.5 a 31.6 miles de personas.

Se destaca que en cumplimiento del objetivo de impulsar en mayor medida la capacitación a trabajadores para incrementar la productividad de la reforma laboral, en 2014 se benefició un total de 58.7 miles de trabajadores, lo que significó un incremento de 110.4%, respecto de 2012. También en dicho lapso se apoyó a un total de 16.4 miles de empresas, lo que significó un incremento de 124.7% en relación con las apoyadas en 2012 (7.3 miles de empresas).

El detalle de la implementación de los programas del PAC, el PCT y el PAP se presenta en los incisos siguientes:

a) Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC)

El PAC tuvo como propósito apoyar la capacitación de los trabajadores en activo que laboraban en las Micro, Pequeñas, y Medianas Empresas (MIPYMES). Durante el periodo de operación del programa, el presupuesto ejercido en acciones de capacitación fue de 2,290.7 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 13.2%, al pasar de 471.5 en 2001 a 175.0 millones de pesos al cierre del programa en 2008.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2008.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con dichos recursos, durante el periodo 2001-2008, la STPS realizó anualmente 29.1 miles de cursos de capacitación para beneficiar en promedio a 29.6 miles de MIPYMES y 256.6 miles de trabajadores de MIPYMES, los cuales fueron disminuyendo de la misma manera que se reducía la impartición de cursos de capacitación y el presupuesto, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN APOYADA EN CURSOS DE CAPACITACIÓN DEL PAC, 2001-2008
(Cifras en miles)

Año	Núm. de cursos impartidos	Núm. de MIPYMES capacitadas	Núm. de trabajadores capacitados
2001	50.5	16.7	342.6
2002	32.5	35.4	201.3
2003	21.1	26.1	210.8
2004	25.2	34.0	298.6
2005	28.1	33.7	279.7
2006	30.4	36.9	265.0
2007	31.5	38.6	267.4
2008	13.6	15.7	187.4
Promedio	29.1	29.6	256.6
TMCA %	(17.1)	(0.9)	(8.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes de cierre anual de indicadores del Programa de Apoyo a la Capacitación 2001-2008, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De acuerdo con las reglas de operación del PAC, el propósito de los cursos de capacitación era el de mejorar los conocimientos y habilidades de los trabajadores de las MIPYMES, a efecto de contribuir al incremento de su productividad y competitividad en el mercado interno. Durante el periodo de operación del PAC, las temáticas de los cursos de capacitación se basaron en la identificación de necesidades y oportunidades momentáneas, la orientación de los apoyos era abierta a cualquier contenido o tema y no se establecieron sectores ni tipos de empresa para la correcta focalización de los apoyos.

En la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2006, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) dictaminó que el programa no dispuso de una planeación integral en la que se incluya el diagnóstico de necesidades de la capacitación laboral en el país, a fin de identificar oportunidades en ramas, regiones y temas prioritarios que permita focalizar los apoyos otorgados con el PAC. [50/]

Como resultado de la auditoría, la ASF emitió observaciones a la operación del PAC que condujeron, en 2008, a la extinción del programa, las cuales se refirieron a:

- El programa no contaba con diagnósticos para identificar las regiones y sectores económicos donde la capacitación era necesaria o podía reportar mayores beneficios a la productividad.

50/ ASF, (2007), **"Informe del Resultado de la Revisión y Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, Tomo IV, Volumen I, Sector Trabajo y Previsión Social, Informe de la auditoría de desempeño núm. 117: Evaluación del Programa de Apoyo a la Capacitación"**, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México.

- El PAC no contó con información socioeconómica de los trabajadores atendidos, ni realizó un seguimiento de su trayectoria laboral después de su capacitación, por lo que no tenía la información base para un sistema de monitoreo y evaluación.

- Se definía a la población objetivo pero no existía un método para su cuantificación y georreferenciación.

- El cuestionario para la detección de necesidades de capacitación tenía fallas en su diseño, lo cual provocaba que la información recabada fuera insuficiente para detectar necesidades de capacitación y, por consiguiente, para poder formular los programas de capacitación y seleccionar a los asistentes de los cursos.

- La falta de coordinación y baja comunicación entre las oficinas centrales, las delegaciones de las entidades federativas de la STPS y organizaciones del sector privado, así como las capacidades técnicas y de gestión limitadas impedían desarrollar una planeación estratégica del programa.

- No se dispuso de un padrón de oferentes y los que participaban en el programa no eran evaluados en su desempeño y calidad.

- No se conocía la demanda de MIPYMES interesadas en participar en el programa debido a que no se llevaba un registro de los solicitantes que no eran apoyados.

➢ Cobertura del PAC

Dado que el programa no dispuso de una metodología para cuantificar a la población objetivo, la ASF analizó la cobertura, en términos de los trabajadores atendidos, respecto del universo de personas que laboran en las MIPYMES y el número de MIPYMES atendidas en relación con el total de este tipo de empresas en el ámbito nacional, la cual se consideró como la población potencial, de acuerdo con las reglas de operación. El resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

ÍNDICES DE COBERTURA DEL PAC, 2001-2008
(Cifras en miles)

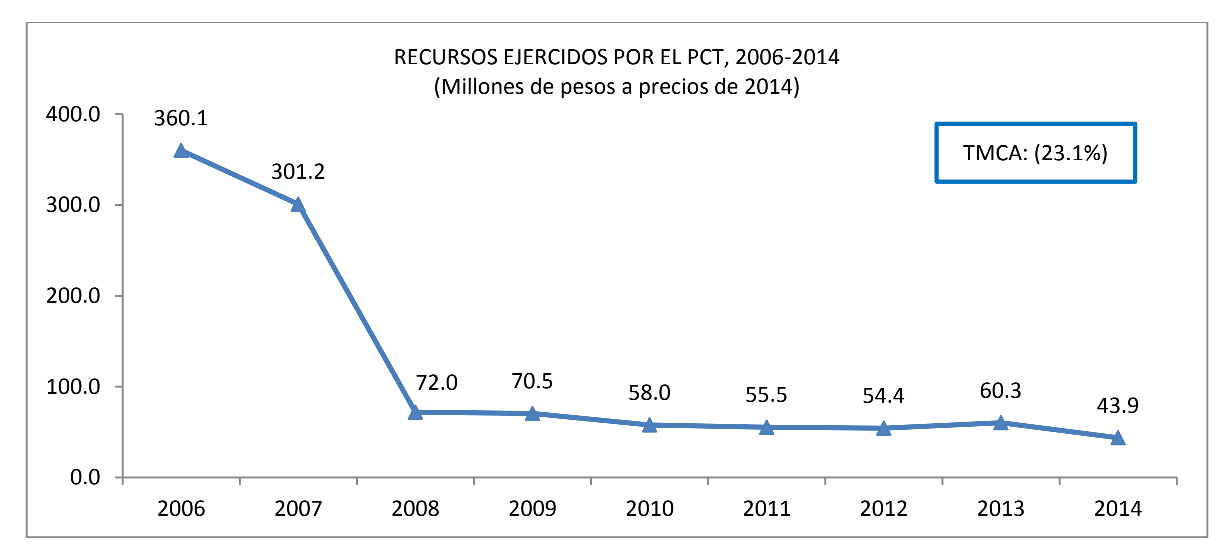
Año	Universo de trabajadores en MIPYMES (1)	Trabajadores Núm. de trabajadores capacitados (2)	Índice de cobertura (%) (3)=(2/1) x 100	Total de empresas en el país (4)	MIPYMES Núm. de empresas capacitadas (5)	Índice de cobertura (%) (6)=(5/4) x 100
2001	12,518.9	342.6	2.7	3,130.0	16.7	0.5
2002	12,518.9	201.3	1.6	3,130.0	35.4	1.1
2003	16,238.0	210.8	1.3	4,290.1	26.1	0.6
2004	16,238.0	298.6	1.8	4,290.1	34.0	0.8
2005	16,238.0	279.7	1.7	4,290.1	33.7	0.8
2006	16,238.0	265.0	1.6	4,290.1	36.9	0.9
2007	16,238.0	267.4	1.6	4,290.1	38.6	0.9
2008	19,071.0	187.4	1.0	5,144.1	15.7	0.3
Promedio	15,662.4	256.6	1.7	4,106.8	29.6	0.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Censos Económicos 1999, 2004 y 2009, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; Reportes de cierre anual de indicadores del Programa de Apoyo a la Capacitación 2001-2008, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Durante el periodo 2001-2008, la cobertura promedio de trabajadores capacitados con el PAC, en relación con el universo de empleados de las MIPYMES, fue de 1.7%, al apoyarse anualmente a 256.6 miles de personas, respecto del promedio de las personas que laboraron en las MIPYMES, de 15,662.4 miles. En cuanto a la cobertura promedio de MIPYMES atendidas fue de 0.7%, al registrar un promedio de 29.6 miles de empresas en relación con las 4,106.8 existentes en el ámbito nacional.

b) Programa de Capacitación a Trabajadores (PCT)

El PCT comenzó a operar en 2006 con el propósito de contribuir a democratizar la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores, mediante cursos de capacitación para impulsar el desarrollo de las capacidades laborales. En el periodo 2006-2014, el presupuesto ejercido en la capacitación fue de 1,075.9 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 23.1%, al pasar de 360.1 millones de pesos en 2006 a 43.9 millones de pesos en 2014.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2006- 2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con los recursos económicos ejercidos, el PCT operó en dos modalidades: 1) Programa de Capacitación a Distancia (PROCADIST), y 2) Formación de Agentes Multiplicadores (FAM). El primero es un servicio de capacitación en línea gratuito otorgado por la STPS a todo tipo de personas y empresas, y el FAM otorga capacitación a los trabajadores para que éstos se acrediten como instructores dentro de las empresas.

Sobre dichos aspectos, como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013, la ASF dictaminó que esos programas de capacitación a cargo de la STPS no se basaron en un diagnóstico de necesidades de capacitación, ni en la atención de los requerimientos del sector productivo del país. La dependencia no diseñó ni implementó mecanismos para verificar el cumplimiento de los objetivos de FAM y del PROCADIST, ni para evaluar en qué medida se promueve el servicio ante las empresas y los trabajadores, así como en la formación de instructores internos, a fin de que planeen, organicen, impartan y evalúen cursos de capacitación en función de los requerimientos o necesidades específicas para el mejoramiento de la calidad y el incremento de la productividad laboral de las empresas en las que trabajan, así como de contribuir al desarrollo de las competencias, capacidades y habilidades laborales de los trabajadores. [51/]

[51/] ASF, (2014), **“Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Grupo Funcional Desarrollo Económico, Informe de la auditoría de desempeño núm. 289: Capacitación Laboral”**, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México.

Aun sin disponer de diagnósticos, el PROCADIST ofreció cursos virtuales dirigidos al autoaprendizaje con el apoyo de un tutor. Los temas y los objetivos de la capacitación a distancia son los siguientes:

OBJETIVOS DE LA CAPACITACIÓN DEL PROCADIST, 2006-2014

Tema	Objetivo
Capacidades directivas	Fomentar la planeación, innovación y liderazgo en la gestión y toma de decisiones, a fin de promover el valor del trabajo.
Capacidades técnicas	Detectar necesidades de capacitación en los procesos de trabajo así como la inclusión laboral de las personas con discapacidad.
Formación para la vida	Desarrollar y en su caso ampliar la comunicación en las relaciones interpersonales.
Alfabetización digital	Fomentar el uso y manejo de las tecnologías de la información y promover la cultura digital entre los trabajadores.
Capacidades generales	Fomentar la actitud de calidad en el trabajo. Asimismo, ampliar el análisis en la solución de problemas.
Inspección federal del trabajo	Promover en las empresas la inducción a la inspección en seguridad y salud en el trabajo.
Formación de tutores en línea	Formar tutores en capacitación. Además, diseñar materiales y herramientas para la capacitación.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes de los resultados del PROCADIST 2006-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Durante el periodo de 2006-2014, el programa otorgó anualmente 530 cursos con los cuales benefició a un promedio de 6.9 miles de empresas y 11.5 miles de trabajadores cada año, como se detalla a continuación:

RESULTADOS DE LA POBLACIÓN BENEFICIADA POR EL PROCADIST, 2006-2014

Año	Cursos impartidos en línea	Empresas beneficiadas (miles)	Trabajadores capacitados (miles)	Promedio de empresas beneficiadas por curso	Promedio de trabajadores por curso
	(1)	(2)	(3)	(4) = (2 / 1) x 1,000	(5) = (3 / 1) x 1,000
2006	61	1.1	1.4	18	23
2007	338	1.5	2.4	4	7
2008	428	3.1	6.0	7	14
2009	508	3.3	6.1	7	12
2010	604	4.8	10.4	8	17
2011	839	9.5	15.6	11	19
2012	330	7.3	11.2	22	34
2013	730	15.2	23.2	21	32
2014	932	16.4	27.1	18	29
Promedio	530	6.9	11.5	13	21
TMCA %	40.6	40.2	44.8	0.0	2.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes de los resultados del PROCADIST 2006-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

De 2006 a 2014, la STPS reportó que tanto el número de cursos como el número de empresas beneficiadas y de trabajadores capacitados se incrementaron a una tasa media anual de 40.6%, 40.2% y 44.8%, respectivamente. Además, en ese lapso, se determinó que por cada curso

impartido, en promedio se beneficiaron 13 empresas y accedieron 21 trabajadores; esta última cifra se incrementó a una tasa anual de 2.9%.

En cuanto a los resultados del FAM, la STPS acreditó a un promedio de 1.6 miles de instructores anualmente, los cuales tuvieron un efecto multiplicador de 26.0 miles de personas capacitadas en promedio durante el periodo 2009-2014. Cabe señalar que el registro de esas personas inició a partir de 2009.

RESULTADOS DEL DESARROLLO DEL EFECTO MULTIPLICADOR, 2009-2014
(Cifras en miles)

Año	Instructores acreditados	Personas capacitadas por el efecto multiplicador
2009	0.7	10.5
2010	1.0	19.0
2011	1.5	29.0
2012	2.3	32.8
2013	2.0	33.6
2014	1.8	31.1
Promedio	1.6	26.0
TMCA %	20.8	24.3

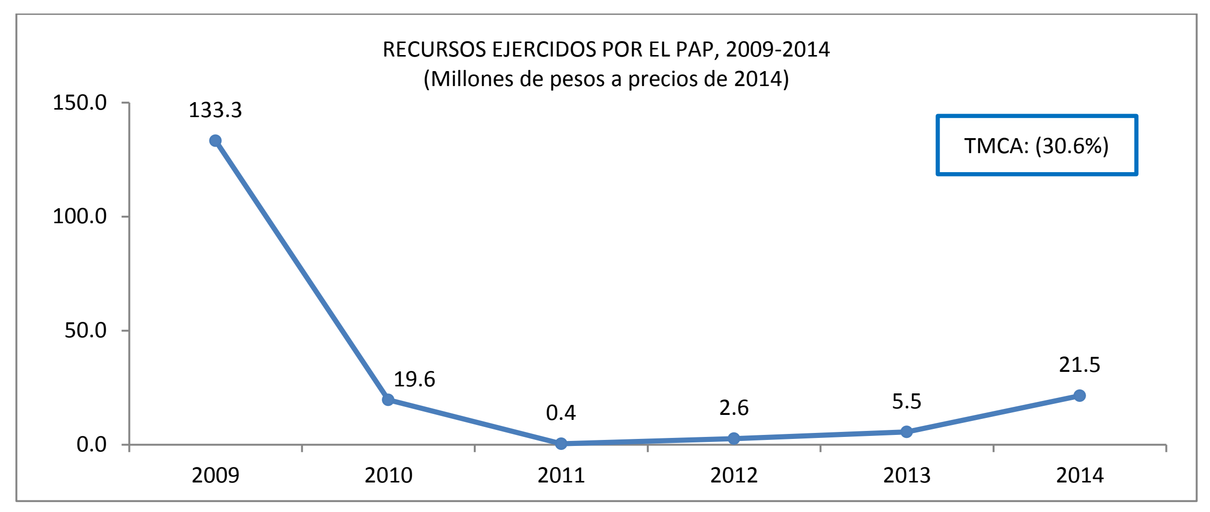
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes de resultados de la Formación de Agentes Multiplicadores 2009-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

El efecto multiplicador registró una tasa media de crecimiento anual del 24.3%, al pasar de 10.5 a 31.1 miles de trabajadores capacitados. Aun cuando las cifras resultan positivas, el FAM no ha cumplido con el objetivo de impulsar en mayor medida la capacitación a trabajadores para incrementar la productividad, aun cuando se estableció en la reforma laboral de 2012, dado que entre 2013 y 2014 disminuyó el número de instructores acreditados y de personas capacitadas por efecto multiplicador.

c) Programa de Apoyo para la Productividad (PAP)

El PAP se implementó en 2009 para contribuir a incrementar las competencias laborales de los trabajadores, a fin de impulsar su estabilidad en el trabajo. En este contexto, el programa proporcionó subsidios para identificar áreas de oportunidad e implementar medidas para mejorar la productividad laboral, así como para facilitar el acceso a trabajadores y patrones a capacitación que les permita incrementar los conocimientos y habilidades para su mejor desempeño productivo.

De 2009 a 2014, el presupuesto ejercido del PAP decreció a una tasa media anual de 30.6%, al pasar de 133.3 a 21.5 millones de pesos, lo que significó una reducción de 111.8 millones de pesos, por lo que el programa se vio limitado en su capacidad de gestión y cobertura de su población objetivo.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2006-2014.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con esos recursos ejercidos, el PAP otorgó cuatro tipos de apoyo para que a mediano plazo el programa contribuyera a incrementar la empleabilidad de los trabajadores, así como la productividad de éstos en los centros de trabajo. Los tipos de apoyo son:

TIPOS DE APOYO OTORGADOS POR EL PAP, 2009-2014

Tipo	Descripción
Curso de productividad y empleabilidad	Intervención desarrollada con los trabajadores de las empresas que busca acordar estrategias para aumentar su productividad y desarrollar su empleabilidad como medio para mejorar la productividad laboral de las empresas en las que laboran.
Asistencia técnico-legal en materia de productividad	Proceso mediante el cual un consultor identifica las oportunidades de mejora de las actividades productivas que desarrollan los trabajadores de los diferentes estratos ocupacionales en una empresa o establecimiento con el propósito de realizar acciones que permitan aplicar dichas mejoras.
Capacitación específica por competencias	Proceso de enseñanza y aprendizaje, orientado a obtener la certificación de competencias laborales, que se encuentra estrechamente alineado con el perfil ocupacional del participante y que propicia la adquisición de conocimientos, el desarrollo o fortalecimiento de habilidades y la adopción de actitudes que son esenciales para un óptimo desempeño de una productiva al interior de una empresa.
Estímulos a la certificación de competencias laborales	Mecanismo que la STPS implementa para subsidiar parcialmente los costos del proceso de evaluación de competencia y obtención del certificado de competencia laboral correspondiente a los trabajadores de una empresa.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Lineamientos de Operación del PAP 2009-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como resultado de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2013, la ASF dictaminó que la STPS no estableció mecanismos de medición para evaluar el cumplimiento del objetivo del PAP, relativo a contribuir a la adquisición de conocimientos, al fortalecimiento de habilidades que favorezca la productividad laboral, y tampoco formuló acciones para vincular al PAP con los requerimientos del aparato productivo. [52/]

Con dichas carencias, el programa benefició anualmente a un promedio de 42.6 miles de personas en cursos de productividad, asistencia técnico legal, capacitación por competencias y estímulos a la certificación. El detalle se muestra a continuación:

BENEFICIARIOS DEL PAP POR TIPO DE APOYO, 2009-2014
(Miles de beneficiarios)

Año	Tipo de apoyo				Total de Trabajadores beneficiados
	Cursos de productividad	Asistencia Técnico Legal	Capacitación específica por competencias	Estímulos a la certificación de competencias laborales	
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (1+...+4)
2009	100.7	12.6	71.2	0.0	184.5
2010	1.7	0.0	0.0	0.0	1.7
2011	5.3	0.0	0.0	0.0	5.3
2012	15.2	0.4	1.1	0.0	16.7
2013	11.9	0.5	1.7	1.6	15.7
2014	12.8	1.7	9.3	7.8	31.6
Promedio	24.6	2.5	13.9	1.6	42.6
Part. %	57.8	5.9	32.6	3.7	100.0
TMCA %	(33.8)	(33.0)	(33.4)	-	(29.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Reporte de resultados de la población beneficiaria del Programa de Apoyo para la Productividad 2009-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

En la tabla anterior se observa que el PAP se enfoca en el otorgamiento de cursos de productividad (57.8%) y capacitación específica por competencias (32.6%), dado que significaron el 90.4% respecto del promedio total. Los apoyos para la asistencia técnico legal (5.9%), así como los estímulos a la certificación de competencias laborales (3.7%) representaron el 9.6% restante; no obstante, cabe señalar no en todos los años se otorgaron esos apoyos (2009 a 2012 cuyo registro es de 0.0).

52/ ASF, (2014), **"Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Grupo Funcional Desarrollo Económico, Informe de la auditoría de desempeño núm. 290: Productividad Laboral"**, Auditoría Superior de la Federación (ASF), México.

Dado que es un programa que opera de acuerdo "con la demanda" se concluye que la reducción de los beneficiarios atendidos se asocia con la reducción del presupuesto ejercido, pero, si se relacionan estas dos variables se obtiene el análisis siguiente:

RELACIÓN DEL PRESUPUESTO EJERCIDO Y LA POBLACIÓN ATENDIDA POR EL PAP, 2009-2014

Año	Presupuesto ejercido (millones de pesos) (1)	Población Atendida (miles de trabajadores) (2)	Monto promedio (miles de pesos) (3) = (1 / 2) x 1,000
2009	133.0	184.5	720.9
2010	19.6	1.7	11,529.4
2011	0.4	5.3	75.5
2012	2.6	16.7	155.7
2013	5.5	15.7	350.3
2014	21.5	31.6	680.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el presupuesto ejercido y el reporte de resultados de la población beneficiaria del Programa de Apoyo para la Productividad 2009-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El PAP demuestra debilidades significativas en la programación-presupuestación de la población que pretende atender, porque no se relaciona con el presupuesto asignado, tal es el caso de 2009 cuando se ejerció el mayor presupuesto con 133.0 millones de pesos que beneficiaron a 184.5 miles de trabajadores, lo que resulta un monto promedio de 720.9 miles de pesos; para 2010 se atendió a la menor cantidad de población con 1.7 miles de trabajadores, lo que significó un monto promedio por apoyo de 11,529.4 miles de pesos.

Entre 2013 y 2014, se observó que el prepuesto ejercido se cuadriplicó (de 5.5 a 21.5 millones de pesos), mientras que la población atendida apenas se duplicó, lo cual denota que en los últimos años el PAP continuó operando sin eficiencia, dado que no optimizó el uso de los recursos disponibles para beneficiar al mayor número de trabajadores.

- Cobertura del PAP

De acuerdo con los Lineamientos de Operación del PAP, la población objetivo son los trabajadores con seguridad social y otras prestaciones que tuvieron una percepción salarial de hasta 10 salarios mínimos, sin incluir el sector público. Sobre este aspecto, la STPS cuantificó a la población potencial con base en la información obtenida de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), en la que se identificó a la Población Económicamente Activa (PEA), conforme a dichas características; no obstante, la dependencia presentó debilidades en la cuantificación y georreferenciación de la población objetivo, la cual se definió como el número de personas que estima atender en un año determinado como metas de gestión con base en la disponibilidad

presupuestal. Dicho criterio se consideró inválido, debido a que esta caracterización evita focalizar la capacitación en los trabajadores y empresas que más lo requieren, además, se demostró que el programa presenta serias debilidades en la programación y presupuestación; por lo anterior, la ASF consideró como población objetivo a la población potencial, de acuerdo con la definición en los lineamientos de operación, el resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

COBERTURA DEL PAP RESPECTO DE LA POBLACIÓN POTENCIAL,2009-2014
(Miles de personas)

Año	Población potencial (1)	Población atendida (2)	Cobertura (%) (3) = (2 / 1) x 100
2009	7,701.5	184.5	2.4
2010	7,701.5	1.7	n.s.
2011	7,701.5	5.3	0.1
2012	7,701.5	16.7	0.2
2013	7,701.5	15.7	0.2
2014	9,419.0	31.6	0.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de los reportes de la población atendida y la población potencial, 2009-2014. Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

NOTA: La PEA nacional no varía durante el periodo 2009-2013 dado que la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo la aplica el INEGI cada cinco años.

n.s.: No significativo.

En el periodo de 2009-2014, la cobertura del PAP tuvo un rango de entre 2.4% y 0.3%, respecto de la población potencial de 7,701.5 y 9,419.0 miles de personas.

Epítome

La implementación de la estrategia relativa al otorgamiento de apoyos para la capacitación de trabajadores y empresas, a fin de contribuir a la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades para el trabajo, mediante la operación de los programas: Apoyo a la Capacitación (PAC); Capacitación a Trabajadores (PCT), y Apoyo para la Productividad (PAP), presentó las deficiencias siguientes:

El PAC fue eliminado en 2008, principalmente porque el programa no contaba con diagnósticos para identificar las regiones y sectores económicos donde la capacitación era necesaria o podía reportar mayores beneficios a la productividad, carecía de información socioeconómica de los trabajadores atendidos y de un sistema de monitoreo y evaluación. Asimismo, careció de un método para cuantificar y georreferenciar a la población objetivo, de un padrón de oferentes, y de registros de los solicitantes que no eran apoyados.

Por lo que se refiere al PCT, se identificó que en sus subprogramas "Programa de Capacitación a Distancia (PROCADIST)", y "Formación de Agentes Multiplicadores (FAM)" no se basan en un diagnóstico de necesidades de capacitación, ni en la atención de los requerimientos del sector productivo del país; asimismo, carecen de mecanismos para verificar el cumplimiento de sus objetivos.

Respecto del PAP, la STPS careció de mecanismos de medición para evaluar el cumplimiento de su objetivo, y tampoco formuló acciones para vincular al PAP con los requerimientos del aparato productivo del país. Asimismo, se considera que la reducción de los beneficiarios atendidos se asocia con la disminución del presupuesto ejercido, el cual no se programó con base en criterios de eficiencia y economía.

2.3.5. Promoción y apoyo al empleo

La STPS es responsable de promover y apoyar el empleo, dicha estrategia se refiere a ejecutar acciones para otorgar servicios de vinculación entre la oferta y demanda del mercado de trabajo, así como al otorgamiento de apoyos económicos para buscar empleo, y en especie a desempleados para su autoempleo, a efecto de que la población desocupada tenga acceso a un nuevo empleo.

Para ello, el Servicio Nacional de Empleo de la STPS otorga servicios de información, orientación ocupacional y vinculación sobre las vacantes disponibles que ofertan las empresas, por medio de bolsas de trabajo, internet, ferias de empleo, información telefónica, y talleres para buscadores de empleo. La entrega de apoyos económicos y en especie se realiza mediante los programas de Apoyo al Empleo (PAE) y Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL), el primero enfocado a las personas en búsqueda empleo, y el segundo, a aquellas personas que se encuentren en riesgo de perder su empleo, debido a un evento fortuito.

Durante el periodo 2001-2014, mediante la operación de los dos programas, se ejerció un monto total de 24,204.8 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 3.2%, como se muestra a continuación:

RECURSOS EJERCIDOS EN LA PROMOCIÓN Y APOYO AL EMPLEO, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	SNE-PAE [a/] (1)	PASCL [b/] (2)	Total (3) = (1 + 2)
2001	2,558.8	-	2,558.8
2002	1,646.5	-	1,646.5
2003	1,814.0	-	1,814.0
2004	1,460.7	-	1,460.7
2005	1,739.6	-	1,739.6
2006	1,339.4	-	1,339.4
2007	1,282.4	-	1,282.4
2008	2,098.9	24.6	2,123.5
2009	1,729.2	231.6	1,960.8
2010	1,555.0	72.0	1,627.0
2011	1,399.6	54.4	1,454.0
2012	1,656.9	31.2	1,688.1
2013	1,731.1	93.5	1,824.6
2014	1,656.0	29.4	1,685.4
Total	23,668.1	536.7	24,204.8
TMCA %	(3.3)	3.0	(3.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014.

a/ En 2001, el PAE se integró por los programas de Modernización del Mercado Laboral (PMML) y de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT).

b/ El Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL) inició en 2008, año en el que se nombró Programa de Apoyo Fomento al Empleo; y para 2009 cambió su denominación a Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Con los recursos económicos ejercidos en la promoción y apoyo al empleo se benefició a un promedio de 3,088.9 miles de personas durante el periodo 2001-2014, los cuales se incrementaron a una tasa media anual de 11.3%, al pasar de 1,307.8 a 5,232.5 miles de personas en ese lapso, como se muestra en el cuadro siguiente:

NÚMERO DE BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO AL EMPLEO, 2001-2014
(Miles de personas)

Año	SNE a/ (1)	PAE b/ (2)	PASCL c/ (3)	Total (4) = (1 + 2 +3)
2001	985.9	321.9	-	1,307.8
2002	1,236.3	312.9	-	1,549.2
2003	1,600.2	308.3	-	1,908.5
2004	1,723.8	300.6	-	2,024.4
2005	1,712.6	387.0	-	2,099.6
2006	1,772.5	301.3	-	2,073.8
2007	1,950.7	309.9	-	2,260.6
2008	2,775.2	463.2	5.7	3,244.1
2009	3,479.1	398.4	52.3	3,929.8
2010	3,598.1	439.8	29.1	4,067.0
2011	3,730.9	421.5	22.3	4,174.7
2012	4,001.9	456.8	18.5	4,477.2
2013	4,405.8	452.4	36.5	4,894.7
2014	4,688.4	531.3	12.8	5,232.5
Promedio	2,690.1	386.1	25.3	3,088.9
TMCA %	12.7	3.9	14.4	11.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE), Programa de Apoyo al Empleo (PAE), y Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL), periodo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

a/ Se refiere a los beneficiarios de los servicios de vinculación laboral que otorgó el Servicio Nacional de Empleo, tales como bolsa de trabajo, talleres, información telefónica y personal, y ferias de empleo.

b/ Integra los resultados de la población beneficiaria de los subprogramas del PAE: bécate, fomento al autoempleo, movilidad laboral y repatriados trabajando.

c/ Se compone de la población total atendida que derivó de una contingencia laboral.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como se observa en el cuadro anterior, durante el periodo 2001-2014, el SNE benefició con servicios de vinculación laboral a un promedio de 2,690.1 miles de personas anualmente, y el PAE a 386.1 miles de beneficiarios anuales. El programa PASCL benefició en promedio a 25.3 miles de personas (0.8%); no obstante, cabe señalar el apoyo otorgado a los beneficiarios de ese programa, consistió en la preservación de su empleo, debido a que fue suspendido por una contingencia laboral. Con la implementación de la reforma laboral, en 2013 y 2014, la STPS promovió en mayor medida los servicios de apoyo al empleo para generar las condiciones para acceder a un empleo formal, por lo que se destaca que en esos años se beneficiaron un total de 755.3 miles de personas, lo que significó un incremento de 16.9% respecto de 2012.

Durante el periodo de análisis, el SNE y el PAE beneficiaron por medio de sus servicios a un promedio de 3,088.9 miles de personas, de las cuales logró colocar a un promedio anual de 855.3 miles de personas, para obtener una tasa de colocación de 27.7%. A continuación se presentan los datos del comportamiento histórico:

TASA DE COLOCACIÓN DE POBLACIÓN BENEFICIADA, 2001-2014
(Miles de personas)

Año	Población beneficiaria (1)	Población colocada (2)	Tasa de colocación (%) (3) = (2 / 1) x 100
2001	1,307.8	455.2	34.8
2002	1,549.2	540.8	34.9
2003	1,908.5	531.2	27.8
2004	2,024.4	580.1	28.7
2005	2,099.6	587.1	28.0
2006	2,073.8	543.2	26.2
2007	2,260.6	648.8	28.7
2008	3,244.1	858.9	26.5
2009	3,929.8	890.0	22.6
2010	4,067.0	985.9	24.2
2011	4,174.7	1,114.1	26.7
2012	4,477.2	1,239.9	27.7
2013	4,894.7	1,434.6	29.3
2014	5,232.5	1,563.8	29.9
TMCA %	11.3	10.0	(1.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE), y Programa de Apoyo al Empleo (PAE), periodo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como se observa en el cuadro anterior, la tasa de colocación de la población beneficiada por los servicios de vinculación laboral disminuyó a una tasa media anual de 1.2%, porque en 2001 se vinculaba con una vacante al 34.8% de los beneficiarios, mientras que en 2014, sólo al 29.9%. Asimismo, se destaca que a partir de la reforma laboral, en términos del cumplimiento del objetivo de acceder al mercado laboral formal, en 2014, la STPS logró colocar a 323.9 miles de personas más de las que colocó en 2012 (1,239.9 miles de personas), lo que significó un incremento de 26.1%.

Si se compara a la población colocada con el número de vacantes ofertadas por las empresas registradas en la bolsa de trabajo del SNE, el promedio de colocación resulta de 43.0% durante el periodo 2001-2014, como se muestra a continuación:

TASA DE COLOCACIÓN DE LAS VACANTES OFERTADAS, 2001-2014
(Miles de personas)

Año	Vacantes ofertadas por las empresas (1)	Población colocada (2)	Tasa de colocación (3) = (2 / 1) x 100
2001	455.2	455.2	100.0
2002	540.8	540.8	100.0
2003	534.9	531.2	99.3
2004	595.4	580.1	97.4
2005	883.2	587.1	66.5
2006	1,255.6	543.2	43.3
2007	1,843.4	648.8	35.2
2008	2,518.9	858.9	34.1
2009	2,366.9	890.0	37.6
2010	2,899.6	985.9	34.0
2011	3,543.2	1,114.1	31.4
2012	2,413.6	1,239.9	51.4
2013	3,946.7	1,434.6	36.3
2014	3,665.6	1,563.8	42.7
TMCA %	17.4	10.0	(6.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE), y Programa de Apoyo al Empleo (PAE), periodo 2001-2014; reporte del número de vacantes ofertadas por las empresas 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como muestran las estadísticas, la tasa de colocación respecto de la oferta de empleos disminuyó a una tasa media anual de 6.3%, dado que en 2001 se cubría con el 100.0% de las vacantes, mientras que para 2014 con el 42.7%. Es importante señalar que lo anterior no es imputable a los programas, dado que los buscadores de empleo no cumplen en todos los casos con el perfil requerido de acuerdo con las vacantes.

El detalle de la implementación de los programas del SNE, el PAE y el PASCL se presenta en los incisos siguientes:

a) Servicio Nacional de Empleo (SNE)

Con el propósito de promover las acciones de empleo, la CGSNE de la STPS proporciona servicios de información laboral, asesoría y orientación ocupacional a todas las personas que acuden a las oficinas del SNE, a fin de colocar a las personas buscadoras de empleo en las diferentes vacantes que ofrecen las empresas. Adicionalmente, se proporciona asesoría, por medio de la estrategia de SNE por teléfono, en la que se ofrece atención a usuarios que navegan en el portal de empleo o requieren información específica; el servicio de orientación ocupacional se otorga por medio de los talleres para buscadores de empleo, donde las temáticas están relacionadas con información

de vacantes, llenado de solicitudes de empleo y la integración del currículum vítae. El detalle de los servicios se muestra en el cuadro siguiente:

SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y VINCULACIÓN LABORAL QUE OTORGA EL SNE

Concepto	Definición
Servicios de vinculación laboral	
Bolsa de Trabajo (BT)	Servicio gratuito de vinculación laboral del SNE que tiene por objetivo vincular al buscador de empleo con opciones de trabajo acordes con su perfil laboral.
Ferias de Empleo (FE)	Mecanismos directos y ágiles, creados para atender las necesidades de recursos humanos de las empresas, y vincularlas con el perfil de los buscadores de empleo.
Portal de Empleo (PE) [a/]	Es una herramienta de atención y apoyo a la ciudadanía que proporciona y facilita información, orientación, capacitación y asesoría relacionadas con el mercado laboral.
Estrategias complementarias a la bolsa de trabajo, ferias y portal del empleo	
Talleres para Buscadores de Empleo (TBE)	Mecanismo que brinda información sobre consejos útiles para mejorar la búsqueda de empleo, conocer las mejores vacantes, integrar la documentación necesaria, lograr un contacto efectivo con el empleador, identificar y demostrar las cualidades personales, así como decidir por la mejor opción de empleo.
Sistema Estatal de Empleo (SIEE)	Servicio que inició en 2002 y opera por medio de reuniones mensuales entre representantes del SNE de las entidades federativas y cámaras empresariales, agencias de colocación, así como instituciones educativas y empresas que cuentan con vacantes de empleo.
Centros de Intermediación Laboral (CIL)	Módulos de servicio implementados en 2002, ubicados en las oficinas del SNE, equipados con computadores con acceso a internet y otras herramientas para el apoyo integral de los procesos de vinculación laboral.
SNE por teléfono (SNETEL) [c/]	Estrategia complementaria a la bolsa de trabajo, ferias y portal del empleo que tiene como principales objetivos: facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, e informar a las personas sobre los servicios que proporciona el SNE.
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) [b/]	Servicio que vincula a los trabajadores agrícolas mexicanos con las oportunidades de empleo que se generan en el mercado de trabajo agrícola canadiense, por medio de un modelo de movilidad laboral de carácter legal, ordenado y seguro.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información publicada en el Portal del Empleo, www.empleo.gob.mx, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

a/ Servicio de vinculación que inició en 2002, y a partir de ese año hasta 2006, se denominaba CHAMBANET.

b/ Durante el periodo 2001-2004, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales se denominaba Programa de Trabajadores Migratorios.

c/ Durante el periodo 2001-2006, la estrategia de servicios telefónicos se denominaba CHAMBATEL.

NOTA: Las estrategias complementarias no generan personas colocadas debido a que las vacantes que se ofertan por estos medios son de la bolsa de trabajo, ferias y portal del empleo.

Durante el periodo 2001-2014, el SNE atendió a un promedio de 2,690.1 miles de personas mediante los servicios de información y vinculación laboral, de las cuales logró colocar en una vacante al 22.2% de los beneficiarios atendidos, 598.1 miles de personas. La tasa de colocación disminuyó a una tasa media de 1.2%, debido a que en 2001 el 28.5% de las personas atendidas se ubicaron en una vacante, mientras que para 2014 se colocó al 24.5% de los beneficiarios. El detalle de los servicios otorgados por el SNE se muestra en la tabla siguiente:

SERVICIOS DE VINCULACIÓN LABORAL, 2001-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Servicios de vinculación laboral		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2001-2014	TMCA %
BT	Personas atendidas	526.5	579.1	608.3	674.2	671.2	692.0	775.5	918.8	1,092.0	869.8	908.1	997.0	1,163.2	1,260.8	838.3	6.9
	Personas colocadas	191.8	241.3	235.4	262.4	255.2	261.4	300.1	315.5	311.4	294.5	335.1	404.8	471.0	546.4	316.2	8.4
	Tasa de colocación (%)	36.4	41.7	38.7	38.9	38.0	37.8	38.7	34.3	28.5	33.9	36.9	40.6	40.5	43.3	37.7	1.3
FE	Ferias	135	154	173	251	268	309	309	367	317	337	400	430	488	627	326.1	12.5
	Personas atendidas	281.4	305.6	293.9	328.8	297.8	259.5	303.6	403.9	296.9	294.5	334.0	434.2	446.8	473.0	339.6	4.1
	Personas colocadas	79.1	84.8	76.4	92.6	90.2	76.8	88.8	118.4	53.7	70.5	101.2	166.9	156.1	182.2	102.7	6.6
	Tasa de colocación (%)	28.1	27.7	26.0	28.2	30.3	29.6	29.2	29.3	18.1	23.9	30.3	38.4	34.9	38.5	29.5	2.5
PE	Personas atendidas	-	50.8	189.2	197.1	261.0	357.2	447.1	1,058.5	1,352.6	1,688.8	1,714.5	1,767.2	1,987.2	2,023.2	1,007.3	35.9
	Personas colocadas	-	10.8	13.1	16.5	20.3	29.0	47.0	141.3	234.9	314.9	377.9	314.1	397.4	400.6	178.3	35.1
	Tasa de colocación (%)	-	21.3	6.9	8.4	7.8	8.1	10.5	13.3	17.4	18.6	22.0	17.8	20.0	19.8	14.8	(0.6)
Estrategias complementarias a/																	
TBE	Talleres	5.0	5.2	5.8	6.2	7.0	7.2	6.3	6.4	7.5	9.0	10.4	10.6	10.5	12.5	7.8	7.3
	Personas atendidas	60.6	58.9	70.9	76.6	85.8	77.8	69.7	81.6	98.2	125.9	144.6	160.7	156.6	190.2	104.2	9.2
SIEE	Reuniones	-	562	581	671	774	763	861	838	861	888	805	793	819	858	774.9	3.6
	Personas atendidas	-	31.0	36.1	36.5	45.8	43.8	62.1	64.3	60.0	70.4	72.1	70.9	73.0	98.5	58.8	10.1
CIL	Personas atendidas	-	0.1	7.0	19.5	24.9	42.2	41.5	37.2	91.0	117.8	143.6	125.9	175.3	228.7	81.1	90.5
SNETEL	Llamadas atendidas	104.4	198.2	380.3	382.7	315.5	288.7	238.6	193.7	470.7	414.3	396.3	427.9	384.3	393.7	327.8	10.7
Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT)																	
PTAT	Personas atendidas	13.0	12.6	14.5	8.4	10.6	11.3	12.6	17.2	17.7	16.6	17.7	18.1	19.4	20.3	15.0	3.5
	Personas colocadas	10.5	10.7	10.6	9.3	9.4	10.6	11.9	15.8	15.4	15.8	16.5	17.6	18.5	19.8	13.7	5.0
	Tasa de colocación (%)	80.8	84.9	73.1	110.7	88.7	93.8	94.4	91.9	87.0	95.2	93.2	97.2	95.4	97.5	91.7	1.5
Total	Personas atendidas	985.9	1,236.3	1,600.2	1,723.8	1,712.6	1,772.5	1,950.7	2,775.2	3,479.1	3,598.1	3,730.9	4,001.9	4,405.8	4,688.4	2,690.1	12.7
	Personas colocadas	281.4	347.5	335.5	380.8	375.1	377.7	447.8	591.0	615.4	695.7	830.6	903.4	1,043.0	1,149.0	598.1	11.4
	Tasa de colocación (%)	28.5	28.1	21.0	22.1	21.9	21.3	23.0	21.3	17.7	19.3	22.3	22.6	23.7	24.5	22.7	(1.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de población atendida y colocada por servicio de vinculación y estrategias del Servicio Nacional de Empleo (SNE) 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

a/ Las estrategias complementarias no generan colocaciones debido a que la fuentes de información para esos servicios son las bolsas de trabajo, las ferias y portal del empleo.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

SIGLAS: BT: Bolsa de Trabajo; FE: Ferias de Empleo; PE: Portal de Empleo; TBE: Talleres para Buscadores de Empleo; SIEE: Sistema Estatal de Empleo; CIL: Centros de Intermediación Laboral; SNETEL: SNE por teléfono.

Si se comparan las tasas de colocación de los servicios de vinculación laboral del periodo 2001-2014, la Bolsa de Trabajo (BT) es la más efectiva, porque vincularon al 37.7% de las personas con una vacante (316.2 miles de colocados respecto de 838.3 miles de personas atendidas). Las Ferias de Empleo (FE) registraron una tasa de colocación de 29.5%, al colocar a 102.7 miles de personas, destaca que este servicio tuvo el mayor crecimiento en la colocación de buscadores de empleo, dado que en 2001 colocaba al 28.1% de las personas y en 2014 al 38.5% de los beneficiarios de ese servicio. Esto representa un incremento de 10.4 puntos porcentuales. El servicio de vinculación que resultó menos efectivo fue el Portal del Empleo (PE), debido a que su tasa de colocación fue de 14.8% (178.3 miles de colocados), la cual disminuyó a una tasa media anual de 0.6%, al pasar de 21.3% en 2001 a 19.8% en 2014.

Por lo que se refiere al número de talleres para buscadores de empleo, éstos se incrementaron a una tasa media anual de 7.3%, al pasar de 5.0 a 12.5 miles de talleres durante el periodo 2001-2014. También el Sistema Estatal de Empleo (SIEE) aumentó sus reuniones de vinculación a una tasa de 3.6%, lo que significó que se realizaron 296 eventos más durante el periodo de análisis. Asimismo, resulta relevante señalar que el número de personas atendidas en los Centros de Intermediación Laboral (CIL) y el SNE por teléfono (SNETEL) se incrementaron a una tasa media anual de 90.5% y 10.7%, respectivamente; no obstante, ninguna de estas estrategias dispone de sistemas de información que permitan acreditar que sus acciones contribuyen a colocar a personas en un empleo formal.

En el periodo de análisis, el Programa de Trabajadores Agrícolas Temporales (PTAT) registró una tasa de colocación de 91.7%, al colocar a 13.7 miles de personas atendidas. Este servicio resulta con un mayor grado de colocación, debido a que esta modalidad se encarga de reclutar a trabajadores campesinos para ser enviados a Canadá, y ofrece una ocupación temporal, segura y redituable.

b) Programa de Apoyo al Empleo (PAE)

El PAE otorga apoyos económicos y en especie con el propósito de colocar a las personas buscadoras de empleo en las diferentes vacantes que ofertan las empresas o desarrollen alguna actividad productiva por cuenta propia. Es importante desatacar que los beneficiarios que accedan a este programa tienen que haber sido rechazados de alguna vacante de los servicios de vinculación que ofrece el mismo SNE.

Como se señaló en el diseño programático-presupuestal, el PAE ha operado mediante subprogramas, los cuales han cambiado de acuerdo con la oferta y demanda de empleos como se menciona a continuación:

SUBPROGRAMAS DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO, 2001-2014

Periodo	Subprograma	Características del otorgamiento de los apoyos	Población objetivo
Vigentes			Empleados (personas ocupadas que buscan otro trabajo) Desempleados (personas desocupadas en búsqueda de trabajo) Subempleadas (personas en condiciones de búsqueda de un trabajo adicional)
2001-2014	Bécate (antes Programa de Becas de Capacitación para Desempleados, PROBECAT)	Apoyos en especie (capacitación) a trabajadores en suspensión temporal de labores, y ayuda económica para transporte mientras dura el curso.	
	Fomento al Autoempleo	Apoyos en especie (mobiliario, maquinaria, equipo y herramientas) de manera individual o en grupo de hasta cinco personas que cuentan con los elementos para operar un proyecto productivo.	
	Movilidad Laboral	Apoyos económicos e información a las personas del sector agrícola, industrial y de servicios, para colocarlas temporalmente en otras localidades distintas a los de su residencia.	
2004-2014	Repatriados Trabajando	Apoyos económicos a connacionales repatriados que buscan empleo y deseen colocarse en su lugar de origen o residencia.	
Cancelados			
2002-2009	Empleo Formal	Apoyos económicos a las personas que perdieron su empleo formal para que realicen actividades para la búsqueda de un nuevo empleo.	
2009-2010	Compensación a la Ocupación Temporal (COT)	Apoyos económicos a la población desempleada para que, de manera temporal, desarrolle actividades de carácter comunitario en instituciones públicas o privadas.	

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en las Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Durante el periodo 2001-2014, el PAE colocó anualmente a 244.5 miles de personas, el 63.3% de las personas atendidas (386.1 miles de personas). La tasa de colocación del programa se incrementó a una tasa media anual de 2.6%, dado que en 2001 fue del 54.0% y en 2014 de 75.7%. A continuación se muestra la tabla con el análisis de los resultados de la población atendida y colocada de los subprogramas del PAE, 2001-2014:

RESULTADOS DE LA POBLACIÓN ATENDIDA Y COLOCADA DE LOS SUBPROGRAMAS DEL PROGRAMA DE APOYO AL EMPLEO, 2001-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Subprogramas		2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Promedio 2001-2014	TMCA %
Bécate	Atendidos	321.9	230.2	215.0	198.3	207.1	164.3	150.2	225.8	210.6	228.4	229.5	271.5	307.7	329.6	235.0	0.2
	Colocados	173.8	166.5	154.9	135.9	112.8	93.9	112.5	130.3	120.5	162.9	173.9	214.9	241.7	263.8	161.3	3.3
	Tasa de colocación %	54.0	72.3	72.0	68.5	54.5	57.2	74.9	57.7	57.2	71.3	75.8	79.2	78.6	80.0	68.1	3.1
Fomento al Autoempleo	Atendidos		7.1	6.6	5.8	11.3	8.9	9.7	13.7	10.8	10.3	10.9	11.6	15.3	15.5	10.6	6.7
	Colocados		5.0	6.6	5.8	11.3	8.9	9.7	13.7	10.8	10.3	10.9	11.6	15.3	15.5	10.4	9.9
	Tasa de colocación %		70.4	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	97.7	3.0
Movilidad Laboral	Atendidos		35.1	31.0	35.0	47.9	61.9	68.2	100.4	143.9	163.6	154.5	147.2	119.3	173.5	98.6	14.2
	Colocados		8.8	12.2	13.2	20.5	25.1	29.3	49.7	70.1	77.2	76.0	91.1	98.1	122.7	53.4	24.6
	Tasa de colocación %		25.1	39.4	37.7	42.8	40.5	43.0	49.5	48.7	47.2	49.2	61.9	82.2	70.7	49.1	9.0
Empleo Formal	Atendidos		40.5	55.7	58.1	118.4	63.1	73.5	102.1	9.0						65.1	(19.3)
	Colocados		13.0	22.1	43.0	65.0	34.6	45.8	63.6	8.6	Cancelación del subprograma					37.0	(5.7)
	Tasa de colocación %		32.1	39.7	74.0	54.9	54.8	62.3	62.3	95.6						59.5	16.9
Repatriados Trabajando	Atendidos				3.4	2.3	3.1	8.3	21.2	19.1	27.6	26.6	26.5	10.1	12.7	14.6	14.1
	Colocados				1.4	2.3	2.9	3.7	4.9	7.4	0.8	0.4	0.3	0.0	0.0	2.2	(100.0)
	Tasa de colocación %				41.2	100.0	93.5	44.6	23.1	38.7	2.9	1.5	1.1	0.0	0.0	24.7	(100.0)
Compensación a la Ocupación Temporal (COT)	Atendidos									5.0	9.9					7.5	-
	Colocados									5.0	9.9	Cancelación del subprograma				7.5	-
	Tasa de colocación %									100.0	100.0					100.0	-
Total	Atendidos	321.9	312.9	308.3	300.6	387.0	301.3	309.9	463.2	398.4	439.8	421.5	456.8	452.4	531.3	386.1	3.9
	Colocados	173.8	193.3	195.8	199.3	211.9	165.4	201.0	262.2	222.4	261.1	261.2	317.9	355.1	402.0	244.5	6.7
	Tasa de colocación %	54.0	61.8	63.5	66.3	54.8	54.9	64.9	56.6	55.8	59.4	62.0	69.6	78.5	75.7	62.7	2.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de Análisis del Ejercicio del Presupuesto y Específico de las Variaciones Programáticas de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Cuenta Pública 2001, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; reportes de la población atendida y colocada del Programa de Apoyo al Empleo 2002-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

NOTA: La tasa de colocación de cada subprograma se determinó con base en la relación de personas colocadas y atendidas.

De los cuatro subprogramas del PAE vigentes a 2014, el Bécate logró colocar a 161.3 miles de personas anualmente, con una tasa de colocación de 68.1%. De 2001 a 2014, el subprograma incrementó su efectividad en la colocación de personas atendidas, debido a que la tasa de colocación pasó de 54.0% a 80.0%, en ese lapso. Lo anterior demuestra que los apoyos otorgados por el PAE facilitaron la vinculación de las personas en un empleo.

Durante el periodo 2001-2014, el subprograma de Fomento al Autoempleo registró un 97.7% de tasa de colocación de beneficiarios apoyados que obtuvieron un autoempleo, al colocar a 10.4 miles de personas en una ocupación productiva.

Por lo que se refiere a la Movilidad Laboral, en los últimos 13 años, el subprograma incrementó su colocación de personas atendidas a una tasa media anual de 9.0%, al pasar de 25.1% en 2002 a 70.7% en 2014. Dado que el subprograma cada año aumentó en promedio el 24.6% la colocación de personas en un empleo, se considera que los apoyos económicos tienen un efecto positivo en la población beneficiada al encontrar un mejor trabajo de acuerdo con su perfil y experiencia en otras regiones distintas a las de su empleo anterior.

El subprograma Repatriados Trabajando, iniciado en 2004, fue el de menor efectividad en la vinculación de personas en un empleo, dado que registró una tasa de colocación durante el periodo analizado de 24.7%, la más baja de los cuatro subprogramas vigentes a 2014. Se destaca que en los últimos cinco años, el programa atendió a un total de 103.5 miles de personas, de las cuales colocó a 1.5 miles de personas en un empleo, lo que resulta un índice de colocación de 1.4%; asimismo, de 2005 a 2014, cada año disminuyó su tasa de colocación hasta llegar a 0.0%. Lo anterior se debió a que el SNE se limitó otorgar los apoyos económicos para que las personas repatriadas realizaran actividades para la búsqueda de empleo, sin dar seguimiento adecuado a dicho proceso. Por lo anterior, se considera pertinente que la STPS realice un análisis de utilidad de este subprograma, dado que cada año registra menos resultados y, en su caso, los recursos se destinen a otras actividades o subprogramas que reporten mayor efectividad.

- Cobertura de las acciones de vinculación laboral respecto de la población objetivo (SNE-PAE)

De acuerdo con el SNE y las reglas de operación del PAE, en términos generales, la población objetivo son las personas que se encuentran en búsqueda de un empleo o desean autoemplearse; sin embargo, aun cuando se define a la población objetivo y el INEGI cuenta con estadísticas en la

materia, el SNE presenta debilidades en la cuantificación y georreferenciación de la población objetivo, dado que considera como población objetivo al volumen de buscadores de empleo que la dependencia estima atender como meta con base en la disponibilidad presupuestal. Por lo anterior, a efecto de conocer la cobertura de las acciones de vinculación laboral, la ASF consideró como población objetivo al número de personas empleadas que buscan otro trabajo, a la PEA desocupada, así como a las personas subempleadas que buscan un trabajo adicional, de acuerdo con dicha definición. Durante el periodo 2001-2014, la población buscadora de empleo se incrementó en una tasa media anual de 5.3%, al pasar de 2,422.3 a 4,720.6 miles de personas, como se muestra en la tabla siguiente:

COBERTURA DE LAS ACCIONES DE VINCULACIÓN LABORAL DEL SERVICIO NACIONAL DE EMPLEO, 2001-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Año	Población objetivo o buscadora de empleo			Total	Población del SNE c/		Cobertura respecto de la población objetivo (%)	
	Empleada a/	Desocupada	Subempleada b/		Atendida	Colocada	Atendida	Colocada
	(1)	(2)	(3)	(4)=(1+2+3)	(5)	(6)	(7) = (5/4)x100	(8)=(6/4)x100
2001	1,490.5	739.8	192.0	2,422.3	1,307.8	455.2	54.0	18.8
2002	1,508.3	724.1	213.5	2,445.9	1,549.2	540.8	63.3	22.1
2003	1,548.1	1,038.2	238.8	2,825.1	1,908.5	531.2	67.6	18.8
2004	1,574.9	1,136.3	262.9	2,974.1	2,024.4	580.1	68.1	19.5
2005	1,591.5	1,381.8	288.1	3,261.4	2,099.6	587.1	64.4	18.0
2006	1,626.0	1,638.4	331.9	3,596.3	2,073.8	543.2	57.7	15.1
2007	1,642.2	1,622.9	346.1	3,611.2	2,260.6	648.8	62.6	18.0
2008	1,500.3	1,955.0	338.4	3,793.7	3,238.4	853.2	85.4	22.5
2009	1,879.3	2,560.1	400.4	4,839.8	3,877.5	837.7	80.1	17.3
2010	1,694.9	2,566.8	381.8	4,643.5	4,037.9	956.8	87.0	20.6
2011	1,977.5	2,465.0	444.6	4,887.1	4,152.4	1,091.8	85.0	22.3
2012	1,889.4	2,495.7	424.4	4,809.5	4,458.7	1,221.4	92.7	25.4
2013	2,038.0	2,425.3	435.6	4,898.9	4,858.2	1,398.1	99.2	28.5
2014	1,934.9	2,284.6	501.1	4,720.6	5,219.7	1,551.0	110.6	32.9
TMCA %	2.0	9.1	7.7	5.3	11.2	9.9	5.7	4.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la los indicadores estratégicos de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2001-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI); Reporte de población atendida y colocada por los servicios de vinculación laboral del Servicio Nacional de Empleo y el Programa de Apoyo al Empleo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

a/ Se refiere al número de personas ocupadas que buscan otro trabajo.

b/ Es el número de personas en condiciones de búsqueda de un trabajo adicional.

c/ Incluye los servicios de vinculación laboral otorgados por el SNE y los apoyos de los subprogramas del PAE.

En el periodo de análisis, la cobertura de los servicios de vinculación entre la población atendida y colocada incrementó a una tasa media anual de 5.7% y 4.4%, respectivamente; sin embargo, los datos que se muestran en el cuadro anterior no permiten conocer de manera precisa la cobertura del

Servicio Nacional de Empleo, debido a que se desconoce el número de beneficiarios atendidos en más de una ocasión. Tal es el caso de la población atendida en 2014, la cual fue de 5,219.7 miles de personas, con la que se obtuvo una cobertura de 110.6%, superior a la población buscadora de empleo de 4,720.7 miles de personas.

c) Atención a Situaciones de Contingencia Laboral

Como se señaló en el diseño programático-presupuestal, el Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral (PASCL) otorga apoyos económicos para contribuir a la preservación del empleo y evitar la disminución de ingresos de las personas en las localidades en que se determine una situación de contingencia laboral. Los apoyos otorgados por la STPS tienen las características siguientes:

CARACTERÍSTICAS DE LOS APOYOS ECONÓMICOS OTORGADOS POR MEDIO DEL PASCL

Apoyo al Ingreso de los Trabajadores
Destinado para cubrir los gastos prioritarios de consumo familiar. Aplica en aquellos casos en que con motivo de la contingencia laboral, la población objetivo se encuentre en riesgo de perder su empleo o haya visto considerablemente disminuido su ingreso.
Apoyo para la Empleabilidad
Dirigido a la población objetivo que requiera adquirir, reconvertir o reforzar sus capacidades para hacer frente a una situación de contingencia laboral.
Apoyo para la Ocupación Temporal
Dirigido a las personas que quieran incorporarse temporalmente en el desarrollo de actividades para implementación de proyectos en instituciones públicas que correspondan a los espacios geográficos afectados.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

El PASCL inició en 2008 y, a partir de ese año, la STPS declaró 30 situaciones de contingencia laboral en 23 entidades federativas en las que resultaron afectadas 7,393.2 miles de personas, entre los que destacan huracanes, lluvias, sequias, heladas, incendios y la epidemia de influenza, principalmente. Para ayudar a los afectados, la dependencia estimó una erogación de recursos por 517,378.5 miles de pesos en el otorgamiento de apoyos al ingreso de los trabajadores, para la empleabilidad y ocupación temporal. El detalle de las declaratorias de contingencia laboral se presenta a continuación:

DECLARATORIAS DE CONTINGENCIA LABORAL, 2008-2014

Año	Entidad Federativa	Contingencia	Tipo de apoyo	Recursos estimados (miles de pesos)	Población afectada (miles de personas)
2008	Baja California Sur	Aerolínea	Ingreso de los trabajadores	13,000.0	1.4
	Morelos, Sonora y Veracruz	Apoyo a los municipios de Cuernavaca, Cananea y Minatitlán	Ingreso de los trabajadores	20,700.0	4.3
	Subtotal	4		33,700.0	5.7
2009	Baja California Sur, Guerrero, Jalisco, Nayarit, Oaxaca, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora y Yucatán	Epidemia de influenza H1N1 "Apoyo a los trabajadores del sector turismo"	Ingreso de los trabajadores	193,477.0	4,354.7
	Subtotal	1		193,477.0	4,354.7
2010	Chiapas	Huracán “Karl” y Tormenta Tropical Matthew	Ingreso de los trabajadores	9,000.0	147.7
	Chihuahua	Programa “Todos somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad”	Ocupación temporal	893.7	30.0
			Empleabilidad	15,167.0	
	Morelos	Incendio en Mercado Municipal	Ingreso de los trabajadores	1,195.0	2.0
	Nuevo León	Huracán “Alex”	Ocupación temporal	9,848.7	25.0
	Tabasco	Inundaciones	Ingreso de los trabajadores	11,000.0	15.9
	Veracruz	Huracán “Karl” y Tormenta Tropical Matthew	Ingreso de los trabajadores	17,855.0	600.0
	Subtotal	6		64,959.4	820.6
2011	Chihuahua	Programa “Todos somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad”	Ocupación temporal	7,183.5	30.0
			Empleabilidad	22,069.3	
	Sinaloa	Heladas	Ingreso de los trabajadores	17,072.5	100.0
			Ocupación temporal	210.6	
			Empleabilidad	6,768.9	
	Subtotal	2		53,304.8	130.0
2012	Chihuahua	Programa “Todos somos Juárez, Reconstruyamos la Ciudad”	Ocupación temporal	15,582.5	30.0
			Empleabilidad	28,152.6	
	Subtotal	1		43,735.1	30.0
2013	Baja California Sur	Tormentas tropicales "Ivo y Octave"	Ingreso de los trabajadores	1,000.0	14.5
	Coahuila	Lluvias	Ingreso de los trabajadores	7,625.0	40.0
			Ocupación temporal	373.0	
	Guerrero	Tormenta tropical "Manuel" y Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	26,897.5	238.0
			Ocupación temporal	201.1	
	Hidalgo	Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	1,300.0	120.0
			Empleabilidad	2,000.0	
	Michoacán	Tormenta tropical "Manuel"	Ingreso de los trabajadores	6,027.5	41.3
			Ocupación temporal	72.9	
	Nuevo León	Huracán "Ingrid" y Sequias	Ingreso de los trabajadores	4,020.0	30.8
			Ocupación temporal	31.1	
			Empleabilidad	3,917.9	
	Oaxaca	Tormenta tropical "Manuel" y Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	7,292.5	40.0
	Puebla	Armadora automotriz	Ingreso de los trabajadores	6,265.0	1.4
	San Luis Potosí	Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	4,232.5	15.1
	Sinaloa	Tormenta tropical "Manuel"	Ingreso de los trabajadores	5,972.5	100.0
			Ocupación temporal	93.3	
	Tamaulipas	Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	6,025.0	120.0
	Veracruz	Tormentas tropicales "Barry, Fernand e Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	10,012.5	1,221.3
	Zacatecas	Tormenta tropical "Manuel y Huracán "Ingrid"	Ingreso de los trabajadores	4,000.0	25.1
			Ocupación temporal	389.9	
	Subtotal	13		97,749.2	2,007.5
2014	Baja California Sur	Huracán "Odile"	Ingreso de los trabajadores	13,162.5	30.0
	Guerrero	Ciclones tropicales "Odile" y "Polo"	Ingreso de los trabajadores	2,450.0	1.7
	Michoacán	Plan Michoacán "Juntos lo vamos a lograr"	Ocupación temporal	1,185.0	13.0
			Empleabilidad	13,655.5	
	Subtotal	3		30,453.0	44.7
	Total	30		517,378.5	7,393.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la Cuenta Pública 2008-2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Informes de Labores de la STPS 2008-2009; Reporte de Declaratorias de Contingencia Laboral 2010-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Cabe señalar que en las declaratorias de contingencia laboral, la STPS realiza un diagnóstico de procedencia, y evalúa la gravedad de la contingencia, el grado de urgencia para su atención, así como la disponibilidad de recursos financieros.

Como resultado de las declaratorias de contingencia laboral, durante el periodo 2008-2014, la STPS reportó haber beneficiado de manera directa a 190.0 miles de personas con el ejercicio de 420,627.6 miles de pesos. En el cuadro siguiente se muestra la población apoyada y los recursos por tipo de apoyo otorgado:

POBLACIÓN APOYADA Y RECURSOS OTORGADOS POR TIPO DE APOYO DEL PASCL, 2008-2014
(Miles de personas y miles de pesos a precios de 2014)

Tipo de apoyo		2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Total
Ocupación Temporal	Personas beneficiadas	-	-	4.3	0.8	1.5	0.3	0.1	7.0
	Recursos otorgados	-	-	10,742.4	7,394.1	15,582.5	1,161.1	1,185.0	36,065.1
	Monto promedio por persona	-	-	2,498.2	9,242.6	10,388.3	3,870.5	11,849.8	5,152.2
Ingreso de los Trabajadores	Personas beneficiadas	5.7	65.1	15.6	6.7	-	34.9	6.2	134.2
	Recursos otorgados	24,565.8	197,500.0	39,050.0	17,072.5	-	90,670.0	15,612.5	384,470.8
	Monto promedio por persona	4,319.8	3,033.8	2,503.2	2,548.1	-	2,598.0	2,518.1	2,864.9
Empleabilidad	Personas beneficiadas	-	-	9.2	14.8	17.0	1.3	6.5	48.8
	Recursos otorgados	-	-	15.2	28.8	28.1	5.9	13.7	91.7
	Monto promedio por persona	-	-	1.7	1.9	1.7	4.5	2.1	1.9
Total	Personas beneficiadas	5.7	65.1	29.1	22.3	18.5	36.5	12.8	190.0
	Recursos otorgados	24,565.8	197,500.0	49,807.6	24,495.4	15,610.6	91,837.0	16,811.2	420,627.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la Cuenta Pública 2008-2009, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Informes de Labores de la STPS 2008-2009; Reporte de la población apoyada y recursos otorgados por modalidad de apoyo del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral 2010-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La ocupación temporal benefició a 7.0 miles de personas durante el periodo 2010-2014, con un monto promedio de 5,125.2 miles de pesos para el apoyo en el impulso de programas, proyectos o acciones de instituciones públicas. Asimismo, de 2008 a 2014, la STPS apoyó a 134.2 miles de trabajadores y sus familiares con un monto promedio de 2,864.9 miles de pesos, a efecto de no poner en riesgo sus empleos ni sus ingresos para la manutención. Los apoyos para la empleabilidad beneficiaron a 48.8 miles de personas con un monto promedio de 1.9 miles de pesos que se destinaron a cursos de capacitación técnica para el trabajo en los últimos cinco años.

Es importante señalar que la secretaría no dispone de sistemas de información que le permitan conocer de manera efectiva los montos que se ejercieron en beneficio de los trabajadores de manera directa, debido a que, en las modalidades de apoyo "ocupación temporal" e "ingreso de los trabajadores", los montos reportados como ejercidos no son asignados directamente a los trabajadores, sino que son canalizados a instituciones, empresas, y gobiernos locales para la realización de proyectos o actividades.

Respecto de la cobertura en la atención de situaciones de contingencia laboral, la STPS señala que por la naturaleza del programa no es posible plantear una metodología para cuantificar a la población potencial, debido a que el programa actúa de manera expresa ante situaciones contingentes específicas que requiere identificar, para cada caso, el total de la población afectada elegible para el apoyo de una o varias de sus modalidades. Asimismo, la población objetivo se estima una vez definida la contingencia y su volumen depende de la disponibilidad de recursos presupuestales y capacidad operativa en la localidad o región. Por lo tanto, las poblaciones potencial y objetivo se estiman una vez que se presenta la contingencia, tal como se señala en las declaratorias. No obstante, si se compara a la población afectada por la contingencia (en este caso considerada como población objetivo) con la población beneficiada, la cobertura del programa resulta de 2.6% durante el periodo 2008-2014. Dicho análisis se muestra a continuación:

COBERTURA DEL PASCL, 2008-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Año	Población objetivo (1)	Población apoyada (2)	Cobertura de atención % (3) = (2 / 1) x 100
2008	5.7	5.7	100.0
2009	4,354.7	65.1	1.5
2010	820.6	29.1	3.5
2011	130.0	22.3	17.2
2012	30.0	18.5	61.7
2013	2,007.5	36.5	1.8
2014	44.7	12.8	28.6
Total	7,393.2	190.0	2.6

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la población afectada y población apoyada 2008-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se observa en el cuadro anterior, la cobertura no tiene una tendencia, sino que varía de acuerdo con los eventos que se suscitan. No obstante, se destacan los años 2008 y 2012, en donde la cobertura alcanzó el 100.0% y 61.7%, respectivamente.

Epítome

Durante el periodo evaluado, la implementación de la estrategia promoción y apoyo al empleo, mediante las acciones realizadas por el Servicio Nacional de Empleo, relativas a otorgar servicios de información, orientación ocupacional y vinculación sobre las vacantes disponibles que ofertan las empresas por medio de bolsas de trabajo, internet, ferias de empleo, información telefónica, y talleres para buscadores de empleo, así como la entrega de apoyos económicos y en especie por medio de los programas Apoyo al Empleo y Atención a Situaciones de Contingencia Laboral, dirigidos a personas en búsqueda empleo y a personas que se encuentren en riesgo de perder su empleo, debido a un evento fortuito respectivamente, presentó las deficiencias siguientes:

El Servicio Nacional de Empleo no dispone de sistemas de información que permitan acreditar que las acciones realizadas por los Centros de Intermediación Laboral (CIL) y el SNE por teléfono (SNETEL) contribuyen a colocar a personas en un empleo formal.

Por lo que se refiere al subprograma Repatriados Trabajando, perteneciente al Programa de Apoyo al Empleo, durante los últimos cinco años registró un índice de colocación de 1.4%; asimismo, en 2013 y 2014, su tasa de colocación fue de 0.0%, por lo que se considera pertinente que la STPS analice la utilidad de este subprograma, dado que cada año registró resultados inferiores, y que, en su caso, los recursos se canalicen a otras actividades o subprogramas que reporten mayor efectividad. Asimismo, el Programa de Apoyo al Empleo registró carencias en términos de los sistemas de información que permitan definir de manera precisa su cobertura, debido a que no es posible conocer el número de beneficiarios atendidos en más de una ocasión.

Respecto del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral se identificó que carece de sistemas de información que le permitan conocer los montos que se ejercieron en beneficio de los trabajadores de manera directa, porque en los apoyos de "ocupación temporal" e "ingreso de los trabajadores" los recursos ejercidos no son entregados directamente a los trabajadores, dado que son canalizados a instituciones, empresas, y gobiernos locales para la realización de proyectos o actividades. Es importante señalar los operadores de la política pública no disponen de información para discriminar el número de plazas ofertadas en los distintos esquemas del Servicio Nacional de Empleo, debido a que las cifras reportadas corresponden a un número acumulado durante cada año del periodo evaluado.

2.3.6. Gastos ejercidos en la implementación y costo-eficiencia de la política pública

Como se señaló en los apartados anteriores, la implementación de la política laboral se integró por los cinco componentes siguientes: supervisión de la normativa laboral; servicios legales; fijación del salario mínimo; capacitación a trabajadores, y promoción y apoyo al empleo, dentro de los cuales se reportó la evolución presupuestal siguiente:

EVOLUCIÓN PRESUPUESTAL DE LAS ACCIONES DE IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Supervisión de la normativa laboral (2)	Servicios legales (3)	Fijación del salario mínimo (4)	Capacitación a trabajadores (1)	Promoción y apoyo al empleo (5)	Total de la implementación (6)= (1 + … + 5)
2001	398.9	936.7	39.0	471.5	2,558.8	4,404.9
2002	391.2	1,060.0	41.4	324.8	1,646.5	3,463.9
2003	453.1	1,003.0	38.6	284.9	1,814.0	3,593.6
2004	479.3	1,201.3	47.5	280.6	1,460.7	3,469.4
2005	433.9	1,134.2	45.6	269.2	1,739.6	3,622.5
2006	425.4	976.0	44.8	617.2	1,339.4	3,402.8
2007	389.7	902.7	41.6	528.8	1,282.4	3,145.2
2008	418.5	927.0	39.6	247.0	2,123.5	3,755.6
2009	391.6	898.2	40.2	203.8	1,960.8	3,494.6
2010	402.9	920.6	37.6	77.6	1,627.0	3,065.7
2011	379.6	934.6	35.8	55.9	1,454.0	2,859.9
2012	460.9	1,097.8	29.2	57.0	1,688.1	3,333.0
2013	473.9	1,073.5	33.8	65.8	1,824.6	3,471.6
2014	516.9	1,325.3	24.8	65.4	1,685.4	3,617.8
Total	6,015.8	14,390.9	539.5	3,549.5	24,204.8	48,700.5
TMCA %	2.0	2.7	(3.4)	(14.1)	(3.2)	(1.5)

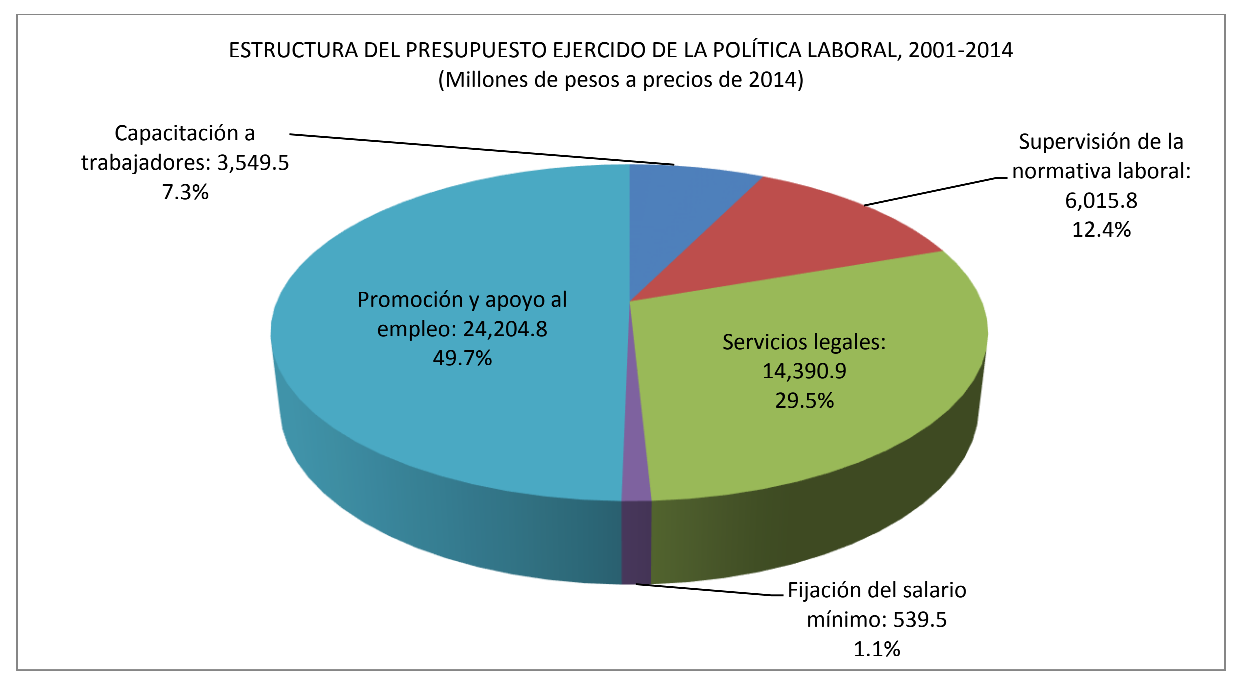
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

NOTA: El componente de capacitación a trabajadores se integra por el Programa de Apoyo a la Capacitación, Programa de Capacitación a trabajadores y Programa de Apoyo para la Productividad. La supervisión de la normativa laboral se conformó del Programa Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la Política Laboral, el cual está integrado el presupuesto de las 32 Delegaciones Federales de la STPS que ejercen las funciones de inspección federal del trabajo. En cuanto a los servicios legales se consideró el presupuesto de los programas de Impartición y Procuración de Justicia; y para el rubro de la fijación del salario mínimo, se consideró el presupuesto ejercido por la CONASAMI. El componente de la política de Promoción y apoyo al empleo integra el Programa de Apoyo al Empleo y Programa de atención a situaciones de contingencia laboral.

De 2001 a 2014, el presupuesto ejercido en la política laboral fue de 48,700.5 millones de pesos, de los cuales el 49.7% (24,204.8 millones de pesos) fue destinado a la promoción y apoyo al empleo; el 29.5% (14,390.9 millones de pesos) correspondió a servicios legales; el 12.4% (6,015.8 millones de pesos) fue utilizado para ejercer las labores de supervisión de la normativa laboral; el 7.3% (3,549.5

millones de pesos) para la capacitación a trabajadores, y el 1.1% (539.5 millones de pesos) fue ejercido en estudios para la fijación del salario mínimo. La proporción de cada componente de la política se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Para complementar el análisis del presupuesto ejercido, la ASF excluyó los gastos de operación [53/] del presupuesto total, a fin de determinar el costo de la implementación de la política pública y conocer el monto neto de los recursos que efectivamente se otorgó a la población beneficiaria de los programas de la política laboral mediante apoyos y prestación de servicios, dicho análisis se presenta a continuación:

[53/] El gasto de operación, también denominado gasto corriente, se integra por las erogaciones por concepto de servicios personales, materiales y suministros, servicios generales, e inversiones físicas.

COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado a los apoyos y prestación de servicios (3) = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4)= (2 / 1) x 100	Participación del monto asignado (%) (5) = (3 / 1)
2001	4,404.9	299.0	4,105.9	6.8	93.2
2002	3,463.9	369.4	3,094.5	10.7	89.3
2003	3,593.6	482.4	3,111.2	13.4	86.6
2004	3,469.4	742.8	2,726.6	21.4	78.6
2005	3,622.5	670.4	2,952.1	18.5	81.5
2006	3,402.8	584.2	2,818.6	17.2	82.8
2007	3,145.2	508.7	2,636.5	16.2	83.8
2008	3,755.6	642.6	3,113.0	17.1	82.9
2009	3,494.6	764.8	2,729.8	21.9	78.1
2010	3,065.7	711.2	2,354.5	23.2	76.8
2011	2,859.9	613.9	2,246.0	21.5	78.5
2012	3,333.0	565.1	2,767.9	17.0	83.0
2013	3,471.6	652.3	2,819.3	18.8	81.2
2014	3,617.8	873.7	2,744.1	24.2	75.8
Total	48,700.5	8,480.5	40,220.0	17.4	82.6
TMCA %	(1.5)	8.6	(3.1)	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Durante el periodo 2001-2014, se determinó que los gastos de operación representaron el 17.4%, 8,480.5 millones de pesos, respecto del total de los recursos aplicados en la política pública que fue de 48,700.5 millones de pesos; y el 82.6% restante, 40,220.0 millones de pesos, fueron los recursos que efectivamente se asignaron a la población beneficiaria en apoyos directos o prestación de servicios. En ese periodo, los gastos de operación se incrementaron a una tasa media anual de 8.6%, al pasar de 299.0 a 873.7 millones de pesos. Por lo que de cada peso que la STPS gastó en actividades referentes a temas laborales, 17 centavos se ejercieron en gastos de operación, sin establecer un límite máximo para ese rubro. A continuación se analiza el costo de implementación en cada uno de los componentes que integran la política laboral:

a) Supervisión de la normativa laboral

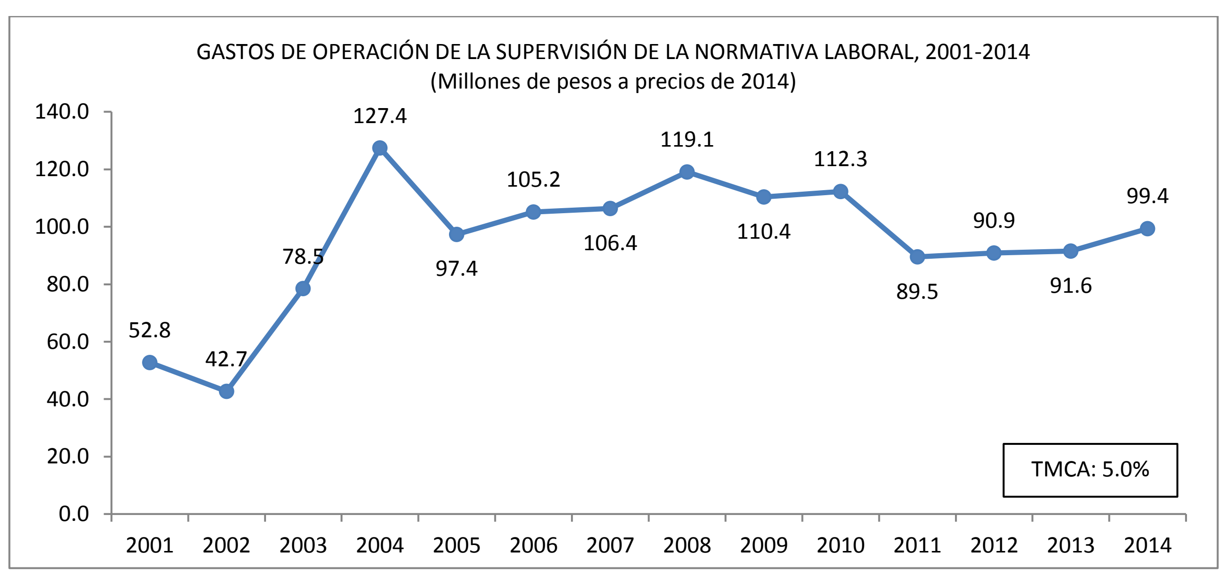
De 2001 a 2014, el monto ejercido en el componente de supervisión de la normativa laboral fue de 6,015.8 millones de pesos, de los cuales el 78.0% se destinó a las labores de inspección en los centros de trabajo, 4,692.2 millones de pesos, y se incrementó a una tasa media anual de 1.5%, al pasar de 346.1 a 417.5 millones de pesos en ese periodo, como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO DE IMPLEMENTACIÓN SUPERVISIÓN DE LA NORMATIVA LABORAL, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado a la inspección (3) = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4) = (2 / 1) x 100	Participación del monto asignado a la supervisión (%) (5) = (3 / 1)
2001	398.9	52.8	346.1	13.2	86.8
2002	391.2	42.7	348.5	10.9	89.1
2003	453.1	78.5	374.6	17.3	82.7
2004	479.3	127.4	351.9	26.6	73.4
2005	433.9	97.4	336.5	22.5	77.5
2006	425.4	105.2	320.2	24.7	75.3
2007	389.7	106.4	283.3	27.3	72.7
2008	418.5	119.1	299.4	28.5	71.5
2009	391.6	110.4	281.2	28.2	71.8
2010	402.9	112.3	290.6	27.9	72.1
2011	379.6	89.5	290.1	23.6	76.4
2012	460.9	90.9	370.0	19.7	80.3
2013	473.9	91.6	382.3	19.3	80.7
2014	516.9	99.4	417.5	19.2	80.8
Total	6,015.8	1,323.6	4,692.2	22.0	78.0
TMCA %	2.0	5.0	1.5	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Los gastos de operación registraron un monto de 1,323.6 millones de pesos, los cuales se incrementaron a una tasa media anual de 5.0%, al pasar de 52.8 millones de pesos en 2001 a 99.4 millones de pesos en 2014, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los gastos de operación representaron el 22.0% del total ejercido, de 6,015.7 millones de pesos, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En conclusión, durante el periodo 2001-2014, la STPS de cada peso que ejerció en acciones supervisión a la normativa laboral, 22 centavos correspondieron a gastos de operación sin establecer un límite máximo para ese rubro, y los otros 78 centavos fueron destinados para la inspección en el trabajo.

b) Servicios legales

Durante el periodo 2001-2014, el monto ejercido en los servicios legales fue de 14,390.9 millones de pesos, de los cuales el 81.7% se destinó al otorgamiento de servicios legales, 11,763.5 millones de pesos, el cual se incrementó a una tasa media anual de 0.7%, al pasar de 820.5 a 898.0 millones de pesos en ese lapso, como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LOS SERVICIOS LEGALES, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado a servicios legales (3) = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4) = (2 / 1) x 100	Participación del monto asignado a servicios legales (%) (5) = (3 / 1)
2001	936.7	116.2	820.5	12.4	87.6
2002	1,060.0	107.1	952.9	10.1	89.9
2003	1,003.0	120.4	882.6	12.0	88.0
2004	1,201.3	377.6	823.7	31.4	68.6
2005	1,134.2	311.9	822.3	27.5	72.5
2006	976.0	186.2	789.8	19.1	80.9
2007	902.7	128.3	774.4	14.2	85.8
2008	927.0	123.4	803.6	13.3	86.7
2009	898.2	126.3	771.9	14.1	85.9
2010	920.6	134.8	785.8	14.6	85.4
2011	934.6	129.1	805.5	13.8	86.2
2012	1,097.8	141.5	956.3	12.9	87.1
2013	1,073.5	197.3	876.2	18.4	81.6
2014	1,325.3	427.3	898.0	32.2	67.8
Total	14,390.9	2,627.4	11,763.5	18.3	81.7
TMCA %	2.7	10.5	0.7	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

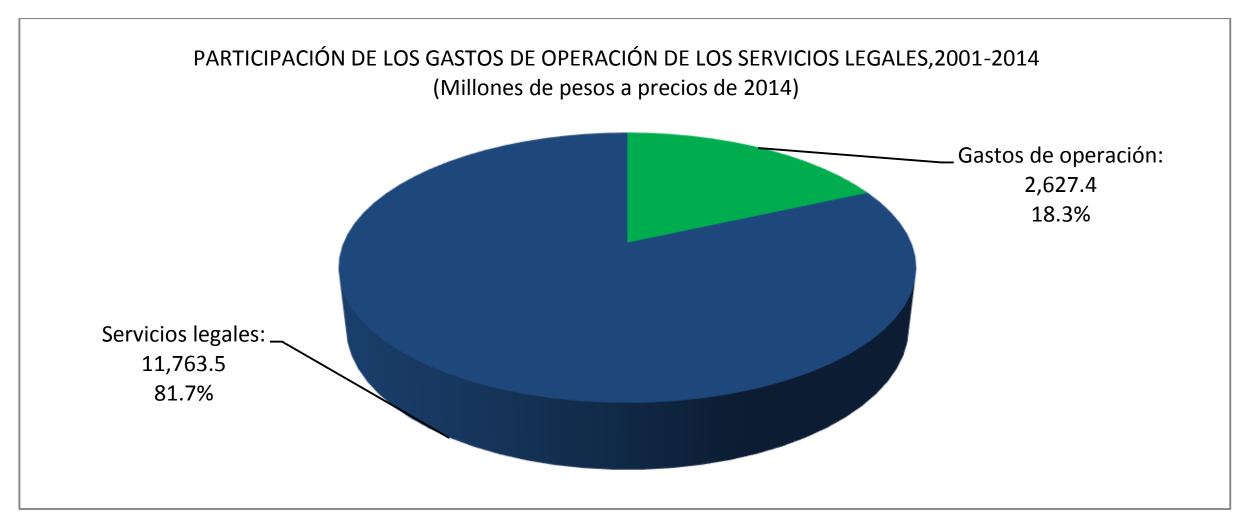
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Por lo que se refiere a los gastos de operación, se registró un monto de 2,627.4 millones de pesos, los cuales se incrementaron a una tasa media anual de 10.5%, al pasar de 116.2 millones de pesos en 2001 a 427.3 millones de pesos en 2014, como se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los gastos de operación en el otorgamiento de servicios legales representaron el 18.3% (2,627.4 millones de pesos) respecto del presupuesto ejercido total (14,390.9 millones de pesos).



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior, se concluye que, durante el periodo 2001-2014, la PROFEDET y la JFCA destinaron 18 centavos a gastos de operación de cada peso ejercido, sin establecer un límite máximo para ese rubro, y 86 centavos correspondieron al otorgamiento de servicios legales a los trabajadores.

c) Fijación del salario mínimo

De 2001 a 2014, el monto ejercido para la fijación del salario mínimo fue de 539.6 millones de pesos, de los cuales el 82.4% se destinó para la elaboración de estudios socioeconómicos, de 444.6 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 4.4%, al pasar de 37.1 a 20.7 millones de pesos en ese periodo, como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA FIJACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado a los estudios socio-económicos (3) = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4)= (2 / 1) x 100	Participación del monto asignado a estudios socioeconómicos (%) (5) = (3 / 1)
2001	39.0	1.9	37.1	4.9	95.1
2002	41.4	1.3	40.1	3.1	96.9
2003	38.6	1.0	37.6	2.6	97.4
2004	47.5	11.1	36.4	23.4	76.6
2005	45.6	10.0	35.6	21.9	78.1
2006	44.8	10.2	34.6	22.8	77.2
2007	41.6	8.9	32.7	21.4	78.6
2008	39.6	9.0	30.6	22.7	77.3
2009	40.2	9.7	30.5	24.1	75.9
2010	37.6	7.4	30.2	19.7	80.3
2011	35.8	6.3	29.5	17.6	82.4
2012	29.2	6.0	23.2	20.6	79.4
2013	33.8	8.1	25.7	24.0	76.1
2014	24.8	4.1	20.7	16.5	83.4
Total	539.6	95.0	444.6	17.6	82.4
TMCA %	(3.4)	6.1	(4.4)	-	-

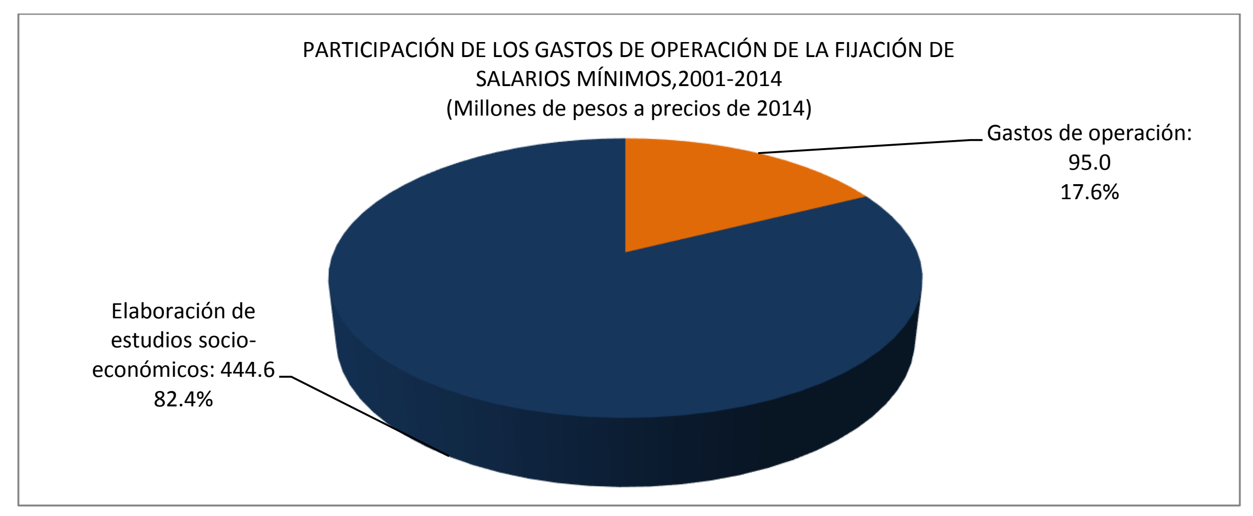
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Se registraron un total de 95.0 millones de pesos en gastos de operación, los cuales se incrementaron a una tasa media anual de 6.1%, al pasar de 1.9 millones de pesos en 2001 a 4.1 millones de pesos en 2014. A continuación se muestra la tendencia de esos gastos:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Los gastos de operación ejercidos en la fijación anual de los salarios mínimos representaron 17.6% (95.0 millones de pesos) del gasto total ejercido, 539.6 millones de pesos, y el 82.4% restante, 444.6 millones de pesos, fue utilizado para la elaboración de estudios socioeconómicos, como se presenta a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior, se concluye que durante el periodo 2001-2014, de cada peso que ejerció la CONASAMI en la fijación del salario mínimo, 18 centavos fueron destinados para gastos operativos sin establecer un límite máximo para ese rubro, y los 82 centavos restantes correspondieron a la elaboración de estudios socioeconómicos.

d) Capacitación a trabajadores

Durante el periodo 2001-2014, el presupuesto total ejercido en el componente de capacitación a trabajadores fue de 3,549.5 millones de pesos, de los cuales el 87.1% se asignó a los beneficiarios en apoyos y prestación de servicios, 3,092.6 millones de pesos. Dicho monto disminuyó a una tasa media anual de 18.9%, al pasar de 471.5 a 30.9 millones de pesos en ese lapso, como se muestra en la tabla siguiente:

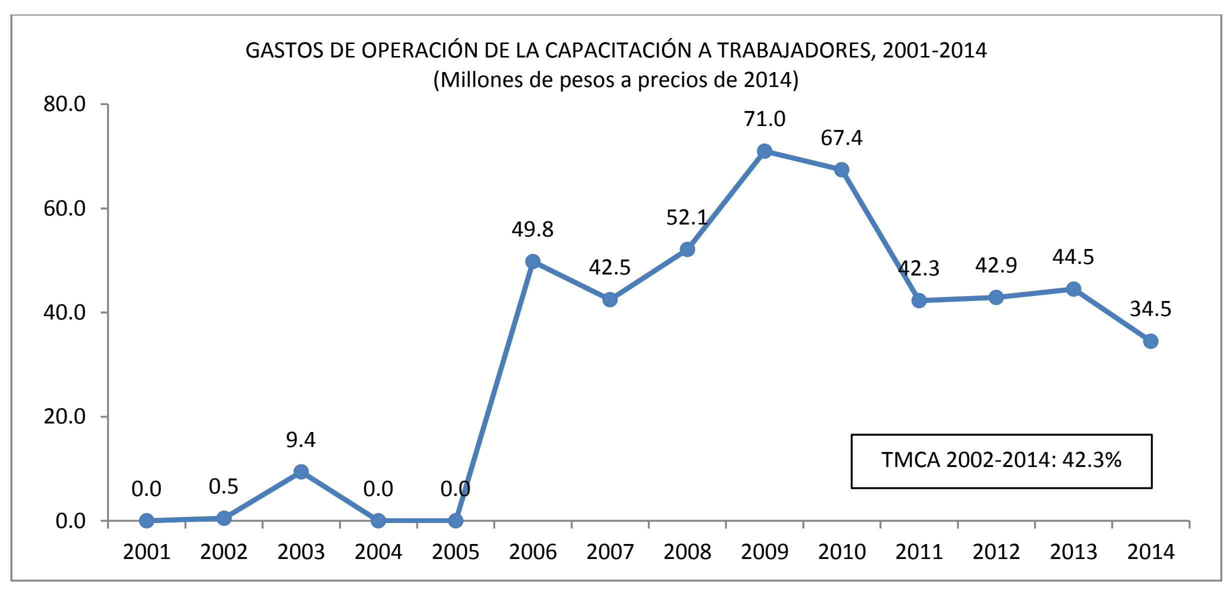
COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN DE LA CAPACITACIÓN A TRABAJADORES, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado a los apoyos y servicios 3 = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4) = (2 / 1) x 100	Participación del monto asignado a apoyos y servicios (%) (5) = (3 / 1)
2001	471.5	0.0	471.5	0.0	100.0
2002	324.8	0.5	324.3	0.2	99.8
2003	284.9	9.4	275.5	3.3	96.7
2004	280.6	0.0	280.6	0.0	100.0
2005	269.2	0.0	269.2	0.0	100.0
2006	617.2	49.8	567.4	8.1	91.9
2007	528.8	42.5	486.3	8.0	92.0
2008	247.0	52.1	194.9	21.1	78.9
2009	203.8	71.0	132.8	34.8	65.2
2010	77.6	67.4	10.2	86.9	13.1
2011	55.9	42.3	13.6	75.7	24.3
2012	57.0	42.9	14.1	75.3	24.7
2013	65.8	44.5	21.3	67.6	32.3
2014	65.4	34.5	30.9	52.7	47.3
Total	3,549.5	456.9	3,092.6	12.9	87.1
TMCA %	(14.1)	-	(18.9)	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

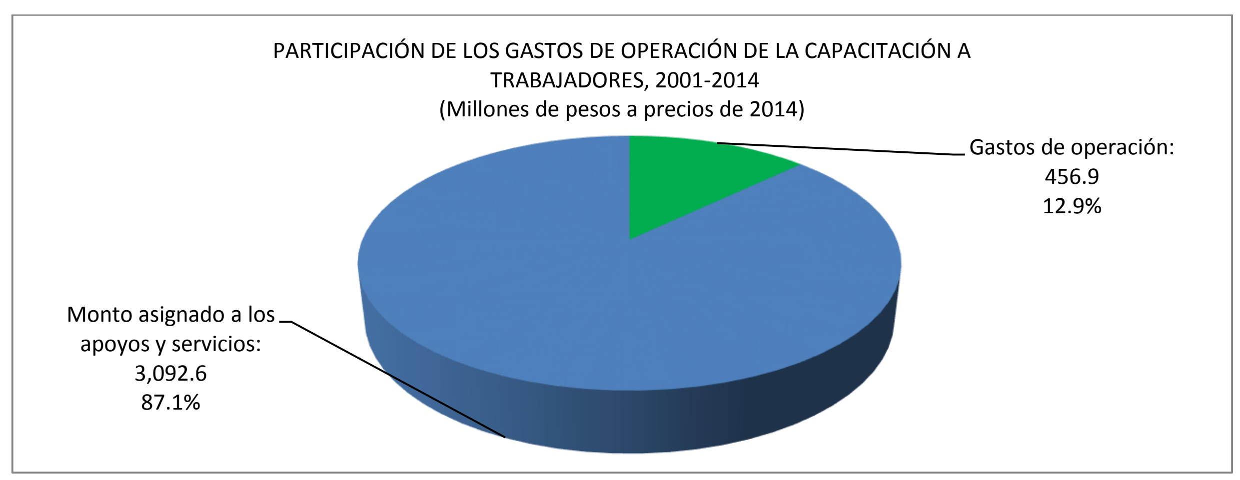
En cuanto a los gastos de operación, se registró un monto de 456.9 millones de pesos, los cuales a partir de 2002 se incrementaron a una tasa media anual de 42.3%, al pasar de 0.5 millones de pesos en 2002 a 34.5 millones de pesos en 2014. En la gráfica siguiente se muestra la tendencia de dichos gastos:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En el periodo de análisis se destaca que el costo de la implementación aumentó su proporción de 0.0% en 2001 hasta 52.7% en 2014; destaca 2009, cuando se registró el monto máximo, de 71.0 millones de pesos, que representaron el 34.8% de gastos operativos, y a partir de ese año se observó una reducción de 36.5 millones de pesos en dichos gastos.

El monto total de los gastos de operación representaron el 12.9% del total del presupuesto ejercido, de 3,092.6 millones de pesos.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

De lo anterior, se concluye que durante el periodo 2001-2014, de cada peso que ejercieron los operadores de la política en programas de capacitación a trabajadores, 13 centavos correspondieron a gastos de operación sin establecer un límite máximo para ese rubro, y 87 centavos correspondieron a los apoyos y servicios otorgados a la población beneficiaria.

e) Promoción y apoyo al empleo

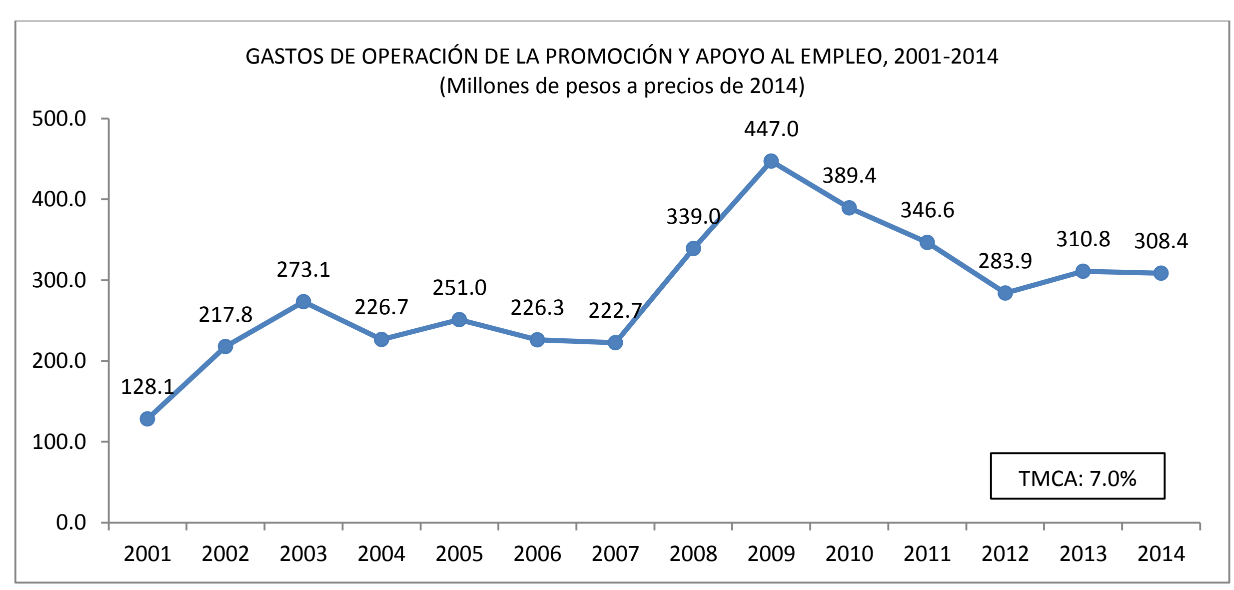
Durante el periodo 2001-2014, la STPS ejerció un monto de 24,204.8 millones de pesos en la promoción y apoyo al empleo, de los cuales el 83.6% se destinó al otorgamiento de apoyos económicos y en especie, 20,234.0 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 4.3%, al pasar de 2,430.7 a 1,377.0 millones de pesos en ese lapso. En el cuadro siguiente se muestra el detalle:

COSTO DE LA IMPLEMENTACIÓN EN LA PROMOCIÓN Y APOYO AL EMPLEO, 2001-2014
(Millones de pesos a precios de 2014)

Año	Monto total ejercido (1)	Gastos de operación (2)	Monto asignado al otorgamiento de apoyos (3) = (1 - 2)	Participación de los gastos de operación (%) (4) = (2 / 1)	Participación del monto asignado al otorga-miento de apoyos (%) (5) = (3 / 1)
2001	2,558.8	128.1	2,430.7	5.0%	95.0%
2002	1,646.5	217.8	1,428.7	13.2%	86.8%
2003	1,814.0	273.1	1,540.9	15.1%	84.9%
2004	1,460.7	226.7	1,234.0	15.5%	84.5%
2005	1,739.6	251.0	1,488.6	14.4%	85.6%
2006	1,339.4	226.3	1,113.1	16.9%	83.1%
2007	1,282.4	222.7	1,059.7	17.4%	82.6%
2008	2,123.5	339.0	1,784.5	16.0%	84.0%
2009	1,960.8	447.0	1,513.8	22.8%	77.2%
2010	1,627.0	389.4	1,237.6	23.9%	76.1%
2011	1,454.0	346.6	1,107.4	23.8%	76.2%
2012	1,688.1	283.9	1,404.2	16.8%	83.2%
2013	1,824.6	310.8	1,513.8	17.0%	83.0%
2014	1,685.4	308.4	1,377.0	18.3%	81.7%
Total	24,204.8	3,970.8	20,234.0	16.4%	83.6%
TMCA %	(4.1)	7.0	(4.3)	-	-

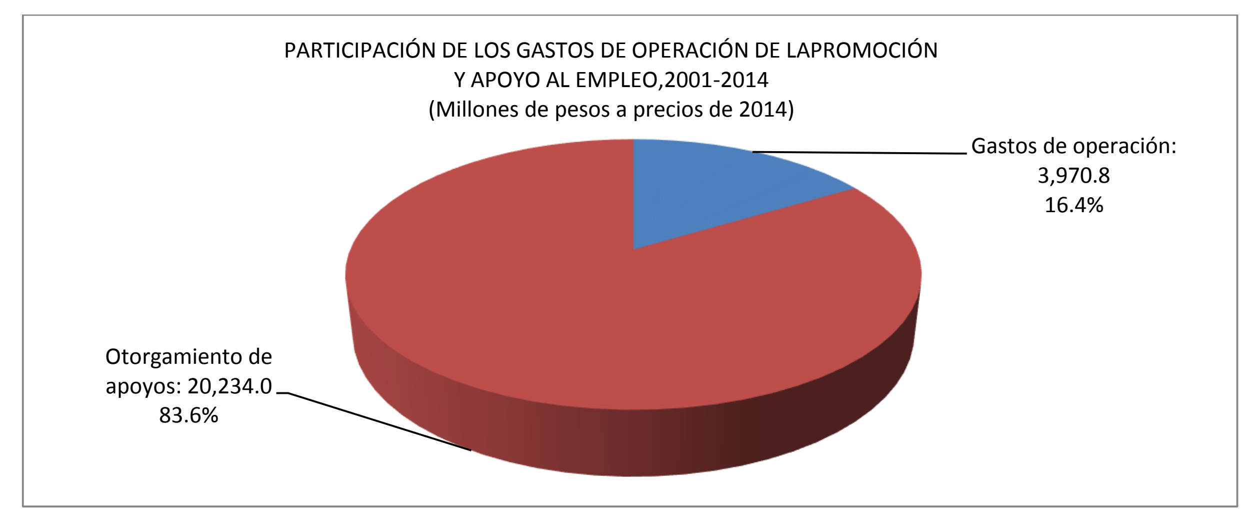
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

De 2001 a 2014 se registró un monto de 3,970.8 millones de pesos por concepto de gastos de operación, los cuales representaron el 16.4% respecto del monto total ejercido, y se incrementaron a una tasa media anual de 7.0%, al pasar de 128.1 a 308.4 millones de pesos en ese periodo. La gráfica siguiente muestra la tendencia de dichos recursos:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Durante el periodo 2001-2014, de cada peso que ejerció la STPS en la promoción y apoyo al empleo, 16 centavos se destinaron a gastos de operación sin establecer un límite máximo para ese rubro, y 84 centavos se destinaron al otorgamiento de apoyos económicos y en especie para los beneficiarios, a continuación se muestra la gráfica de dicha proporción:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los Reportes la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto al desarrollo del costo-eficiencia de la implementación de la política laboral, es importante señalar que los operadores de la política no dispusieron de una metodología para determinar el costo del resultado de sus acciones. Por lo anterior, la ASF analizó del costo promedio y consideró la relación entre el gasto ejercido en apoyos directos y el número de beneficiarios de cada resultado de la política, durante el periodo 2001-2014. El resultado de dicho análisis se presenta a continuación:

a) Costo de las acciones de inspección laboral

Para calcular el costo de las inspecciones laborales a fin de verificar la seguridad en los centros de trabajo, se consideró el monto ejercido y el número de inspecciones laborales realizadas. Los resultados se presentan en la tabla siguiente:

COSTO PROMEDIO DE INSPECCIONES A CENTROS DE TRABAJO, 2001-2014

Año	Total de inspecciones (Miles) (1)	Presupuesto total ejercido (Millones de pesos) (2)	Costo promedio (pesos) (3) = (2 / 1)
2001	35.3	398.9	11,300.3
2002	32.8	391.2	11,926.8
2003	31.3	453.1	14,476.0
2004	28.6	479.3	16,758.7
2005	26.1	433.9	16,624.5
2006	23.9	425.4	17,799.2
2007	25.0	389.7	15,588.0
2008	32.9	418.5	12,720.4
2009	42.5	391.6	9,214.1
2010	49.5	402.9	8,139.4
2011	60.1	379.6	6,316.1
2012	88.7	460.9	5,196.2
2013	126.6	473.9	3,743.3
2014	139.0	516.9	3,718.7
Total	742.3	6,015.8	8,104.3
TMCA %	11.1	2.0	(8.2)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014. Reportes del número de inspecciones a los centros de trabajo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Considerando las acciones de inspección a fin de vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio por inspección laboral fue de 8,104.3 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 8.2%, al pasar de 11,300.3 a 3,718.7 pesos en dicho periodo. Lo anterior se explica por el aumento en el número de inspecciones realizadas, el cual se incrementó en 11.1% en promedio anual al pasar de 35.3 a 139.0 miles de inspecciones.

b) Costo de los servicios de asesoría, conciliación y defensa legal

Para calcular el monto promedio de los servicios legales respecto de los trabajadores que fueron beneficiados, se consideró el presupuesto ejercido y el número total de la población beneficiada con las acciones de procuración e impartición de justicia, los resultados se presentan a continuación:

COSTO PROMEDIO DE LOS SERVICIOS DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA, 2001-2014

Año	Presupuesto ejercido (Millones de pesos) (1)	Beneficiarios (Miles) (2)	Costo promedio (Pesos) (3) =(1 / 2) x 1,000
2001	178.0	93.7	1,899.7
2002	222.2	80.5	2,760.2
2003	167.3	81.4	2,055.3
2004	204.1	81.4	2,507.4
2005	213.4	88.6	2,408.6
2006	212.4	85.6	2,481.3
2007	196.2	99.7	1,967.9
2008	197.6	121.8	1,622.3
2009	206.6	175.5	1,177.2
2010	196.6	164.1	1,198.0
2011	191.8	175.0	1,096.0
2012	200.7	171.4	1,170.9
2013	201.4	177.4	1,135.3
2014	197.3	177.0	1,114.7
Total	2,785.6	1,773.1	-
Promedio	199.0	126.7	1,756.8
TMCA %	0.8	5.0	(4.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014. Reporte del número de servicio de orientaciones y asesorías brindados por la PROFEDET 2001-2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Considerando las acciones de procuración de justicia realizadas por la PROFEDET con el fin de contribuir a la paz y justicia laboral, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio anual por beneficiario fue de 1,756.8 pesos, disminuyendo a una tasa media anual de 4.0%, al pasar de 1,899.7 a 1,114.7 pesos durante dicho periodo. Lo anterior se explica por el aumento en el número de personas atendidas, el cual se incrementó al 5.0%, al pasar de 93.7 a 177.0 miles de personas.

COSTO PROMEDIO DE LOS SERVICIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA, 2001-2014

Año	Presupuesto ejercido (Millones de pesos) (1)	Beneficiarios (Miles) (2)	Costo promedio (Pesos) (3) =(1 / 2) x 1,000
2001	758.7	45.1	16,822.6
2002	837.8	46.9	17,863.5
2003	835.8	48.6	17,197.5
2004	997.2	50.2	19,864.5
2005	920.8	49.8	18,490.0
2006	763.6	49.4	15,457.5
2007	706.5	73.3	9,638.5
2008	729.4	88.3	8,260.5
2009	691.6	95.0	7,280.0
2010	724.0	99.3	7,291.0
2011	742.8	105.8	7,020.8
2012	897.1	103.3	8,684.4
2013	872.1	97.0	8,990.7
2014	1,128.0	80.3	14,047.3
Total	11,605.4	1,032.3	-
Promedio	829.0	73.7	12,636.4
TMCA %	3.1	4.5	(1.4)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública, correspondientes al periodo 2001- 2014. Reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA 2001-2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Considerando las acciones de impartición de justicia realizadas por la JFCA con el objetivo de contribuir al logro de la paz y justicia laboral, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio anual de dichas acciones por beneficiario fue de 12,636.4 pesos, al pasar de 16,822.6 a 14,047.3 pesos. Lo anterior se explica porque la población atendida se incrementó en promedio anual en mayor medida que el presupuesto 4.5% y 3.1%, respectivamente.

c) Costo de los estudios socioeconómicos para determinar el monto de los salarios mínimos

Para calcular el monto promedio de los estudios socioeconómicos que realizó la CONASAMI con objeto de determinar el monto de los salarios mínimos, se consideró el presupuesto ejercido y el número de estudios realizados, como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO PROMEDIO DE LOS ESTUDIOS PARA DETERMINAR EL MONTO DEL SALARIO MÍNIMO, 2001-2014

Año	Presupuesto ejercido (millones de pesos) (1)	Número de estudios Realizados (2)	Monto promedio por estudio (millones de pesos) (3) = (1 / 2)	Salario mínimo real 100 = 2014 (4)
2001	39.0	10	3.9	69.7
2002	41.4	10	4.1	69.3
2003	38.6	10	3.9	68.6
2004	47.5	10	4.8	67.9
2005	45.6	10	4.6	67.6
2006	44.8	10	4.5	67.8
2007	41.6	10	4.2	67.8
2008	39.6	10	4.0	67.0
2009	40.2	10	4.0	66.4
2010	37.6	10	3.8	66.8
2011	35.8	11	3.3	67.2
2012	29.2	11	2.7	67.3
2013	33.8	11	3.1	67.4
2014	24.8	11	2.3	67.3
Promedio	38.5	10	3.8	-
TMCA %	(3.4)	0.7	(4.0)	(0.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y reporte de estudios socioeconómicos realizados por la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos 2001-2014.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como se señaló en la implementación de la política relativa a la fijación anual del salario mínimo por parte de la CONASAMI, durante el periodo 2001-2014, el monto promedio anual por estudio fue de 3.8 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 4.0%, al pasar de 3.9 a 2.3 millones de pesos. No obstante, durante el periodo de análisis el salario mínimo real registró una pérdida de 0.3% en promedio anual, al pasar de 69.7 a 67.3 pesos por día.

d) Costo de las acciones de capacitación

Para calcular el costo promedio de la capacitación a los trabajadores, durante el periodo 2001-2014, se consideró el monto ejercido que se destinó a las acciones de capacitación de los programas siguientes: 1) Programa de Apoyo a la Capacitación (PAC); 2) Programa de Capacitación a Trabajadores (PTC); y 3) Programa de Apoyo para la Productividad (PAP), y los resultados reportados del número total de beneficiarios (trabajadores y empresas), como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO PROMEDIO DE LA CAPACITACIÓN A TRABAJADORES, 2001-2014

Año	Total de beneficiarios (Miles de beneficiarios) (1)	Presupuesto total ejercido (Millones de pesos) (2)	Costo promedio (pesos) (3) = (2 / 1) x 1,000
2001	359.3	471.5	1,312.3
2002	236.7	324.8	1,372.2
2003	236.9	284.9	1,202.6
2004	332.6	280.6	843.7
2005	313.4	269.2	859.0
2006	304.4	617.2	2,027.6
2007	309.9	528.8	1,706.4
2008	212.2	247.0	1,164.0
2009	193.9	203.8	1,051.1
2010	16.9	77.6	4,591.7
2011	30.4	55.9	1,838.8
2012	35.2	57.0	1,619.3
2013	54.1	65.8	1,216.3
2014	75.1	65.4	870.8
Total	2,711.0	3,549.5	1,309.3
TMCA %	(11.3)	(14.1)	(3.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública 2001-2014; Reportes de resultados de la población beneficiaria de los programas Apoyo a la Capacitación (PAC), Capacitación a Trabajadores (PCT), Apoyo para la Productividad (PAP) 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual

Considerando los tres programas destinados a acciones de capacitación, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio por beneficiario fue de 1,309.3 pesos, el cual bajó a una tasa media anual de 3.1%, al pasar de 1,312.3 a 870.8 pesos en dicho periodo. En general, la disminución en el costo se debió a las deducciones en el presupuesto para el otorgamiento de capacitación, debido a la cancelación del PAC en 2008.

e) Costo de las acciones de promoción y apoyo al empleo

Para calcular el monto promedio de los servicios legales respecto de los trabajadores que fueron beneficiados, se consideró el monto ejercido y el número total de la población beneficiada, como se muestra en la tabla siguiente:

COSTO PROMEDIO POR BENEFICIARIO DE LAS ACCIONES DE PROMOCIÓN Y APOYO AL EMPLEO, 2001-2014

Año	Total de beneficiarios (Miles) (1)	Presupuesto total ejercido (Millones de pesos) (2)	Costo promedio (pesos) (3) = (2 / 1)
2001	1,307.8	2,558.8	1,956.6
2002	1,549.2	1,646.5	1,062.8
2003	1,908.5	1,814.0	950.5
2004	2,024.4	1,460.7	721.5
2005	2,099.6	1,739.6	828.5
2006	2,073.8	1,339.4	645.9
2007	2,260.6	1,282.4	567.3
2008	3,244.1	2,123.5	654.6
2009	3,929.8	1,960.8	499.0
2010	4,067.0	1,627.0	400.0
2011	4,174.7	1,454.0	348.3
2012	4,477.2	1,688.1	377.0
2013	4,894.7	1,824.6	372.8
2014	5,232.5	1,685.4	322.1
Promedio	3,088.9	1,728.9	693.4
TMCA %	11.3	(3.2)	(13.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2001-2014, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y reportes de población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE), y Programa de Apoyo al Empleo (PAE), periodo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Considerando las acciones de los programas destinados a la promoción y apoyo al empleo a fin de que las personas desocupadas y subempleadas tengan acceso a un empleo o actividad productiva en el sector formal de la economía, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio anual de dichas acciones por beneficiario fue de 693.4 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 13.0%, al pasar de 1,956.6 a 322.1 pesos durante dicho periodo. En general, la disminución en el costo se debió a la deducción en el presupuesto a una tasa promedio de 3.2%, y al número de beneficiarios, los cuales se incrementaron a una tasa promedio de 11.3%; no obstante, es importante mencionar que la STPS no dispone de mecanismos de seguimiento que le permitan conocer el resultado de sus acciones en materia de promoción y apoyo al empleo en términos del incremento en los salarios de los beneficiarios.

Epitome

De 2001 a 2014, el presupuesto ejercido en la política laboral fue de 48,700.5 millones de pesos, de los cuales 8,480.5 millones de pesos (17.4%) fueron gastos de operación, y el 82.6% restante, 40,220.0 millones de pesos, fueron los recursos que se asignaron a la población beneficiaria en apoyos directos o prestación de servicios.

De los componentes que otorgaron subsidios, se destaca que durante el periodo 2001-2014 la capacitación a trabajadores otorgó apoyos directos por 3,092.6 millones de pesos (87.1%), y los 456.9 millones de pesos restantes a gastos de operación (12.9%); la promoción y apoyo al empleo destinó al otorgamiento de apoyos económicos y en especie (20,233.9 millones de pesos) y el restante 16.4% (3,970.8 millones de pesos) se ejercieron en gastos de operación.

En cuanto al costo de las acciones de inspección para vigilar el cumplimiento de la normativa laboral, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio por inspección laboral fue de 8,104.3 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 8.2%, al pasar de 11,300.3 a 3,718.7 pesos debido al incrementó de 11.1% en promedio anual del número de inspecciones de 35.3 a 139.0 miles de inspecciones.

Respecto del costo de las acciones de procuración de justicia realizadas por la PROFEDET con el fin de contribuir a la paz y justicia laboral, el costo promedio por beneficiario fue de 1,570.6 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 4.0%, al pasar de 1,899.7 a 1,114.7 pesos durante dicho periodo, principalmente por un aumento en el número de personas atendidas, el cual se incrementó en 5.0% en promedio anual, de 93.7 a 177.0 miles de personas. En materia de acciones de impartición de justicia realizadas por la JFCA con el objetivo de contribuir al logro de la paz y justicia laboral, el costo promedio por beneficiario fue de 12,636.4 pesos, el cual se redujo en promedio anual en 1.4%. Es importante destacar que la reducción en los costos promedio de las acciones de la PROFEDET y de la JFCA se explica por el incremento en la población atendida.

En relación con el costo de la realización de estudios para la fijación anual del salario mínimo por parte de la CONASAMI, durante el periodo 2001-2014, el monto promedio por estudio fue de 3.7 millones de pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 4.1%; no obstante, durante el periodo de análisis, el salario mínimo real registró una pérdida de 0.3% en promedio anual, al pasar de 69.7 a 67.3 pesos por día.

Por lo que se refiere a las acciones de capacitación, durante el periodo 2001-2014, el costo promedio por beneficiario fue de 1,309.3 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 3.1%, al pasar de 1,312.3 a 870.8 pesos en dicho lapso.

Por último, durante el periodo evaluado, el costo de las acciones de promoción y el apoyo al empleo (a fin de que las personas desocupadas y subempleadas tengan acceso a un empleo o actividad productiva en el sector formal) carecieron de mecanismos de seguimiento que le permitan conocer a los operadores el resultado de sus acciones en términos del incremento en los salarios de los beneficiarios; no obstante, registraron un costo promedio por beneficiario de 559.7 pesos, el cual disminuyó a una tasa media anual de 13.0%, al pasar de 1,956.6 a 322.1 pesos debido a la disminución en promedio anual de 3.2% en el presupuesto y al incremento promedio anual de 11.3% del número de beneficiarios.

2.4. Resultados de la política pública

La política pública tiene los objetivos de garantizar la seguridad en los centros de trabajo, la paz y justicia laboral, la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, incrementar la productividad laboral, y que la población desocupada tenga acceso al empleo formal para contribuir a disminuir el desempleo y la informalidad (este último aspecto vinculado a la política económica, en donde la política laboral contribuye al logro de los fines).

2.4.1. Seguridad en los centros de trabajo

El efecto esperado de la implementación de la política de supervisión en los centros de trabajo es que la STPS verifique que los trabajadores laboren en un ambiente de seguridad e higiene, y se cumplan las condiciones generales del trabajo, por lo que dichas acciones contribuyen a disminuir los riesgos laborales. No obstante, aun cuando la STPS realizó acciones para verificar el cumplimiento de la LFT por parte de los patrones durante el periodo 2001-2014, la dependencia no dispuso de mecanismos para evaluar el resultado de las acciones de la inspección, relativo a incrementar la seguridad e higiene de los centros de trabajo revisados, ni tampoco dispuso de estadísticas sobre la disminución

de los riesgos (accidentes, enfermedades y muertes) en los centros laborales que fueron inspeccionados.

La seguridad e higiene en los centros de trabajo se mide en términos del número de accidentes, enfermedades y muertes laborales. Por lo anterior, la ASF analizó la evolución de dichas variables con estadísticas registradas por el IMSS, de 2001 a 2014, a fin de obtener un panorama general respecto de la seguridad en los centros de trabajo.

Lo anterior debido a que una reducción en el número de accidentes, enfermedades y muertes laborales indica que existe un aumento en la seguridad e higiene en los centros de trabajo; por el contrario si se observa un aumento, se considera que no se está otorgando la seguridad e higiene suficiente a los trabajadores. El resultado de dicho análisis se muestra a continuación:

ACCIDENTES, ENFERMEDADES Y MUERTES LABORALES, 2001-2014
(Miles)

Año	Accidentes	Enfermedades	Muertes
2001	324.2	5.5	1.1
2002	303.0	4.5	1.1
2003	278.5	7.8	1.1
2004	282.5	7.4	1.1
2005	295.5	7.3	1.1
2006	389.8	4.7	1.3
2007	452.1	2.7	1.3
2008	508.9	3.7	1.4
2009	491.8	4.1	1.4
2010	508.5	3.5	1.4
2011	538.3	4.1	1.6
2012	559.8	4.9	1.5
2013	544.4	6.4	1.3
2014	529.9	8.3	1.3
Total	6,007.2	74.9	18.0
TMCA %	3.9	3.2	1.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Memorias Estadísticas del IMSS, 2001-2014, Instituto Mexicano del Seguro Social.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como se muestra en la tabla anterior, durante el periodo de análisis, los accidentes laborales en los centros de trabajo registraron un total de 6,007.2 miles de casos, con una tasa media anual de 3.9%, al pasar de 324.2 a 529.9 miles de accidentes. Respecto de las enfermedades provocadas por las condiciones de los centros de trabajo se registró un total de 74.9 miles de enfermedades, con un crecimiento medio anual de 3.2%, al pasar de 5.5 a 8.3 miles de registros. Finalmente los reportes respecto del número de defunciones de trabajadores registraron un total de 18.0 miles de muertes,

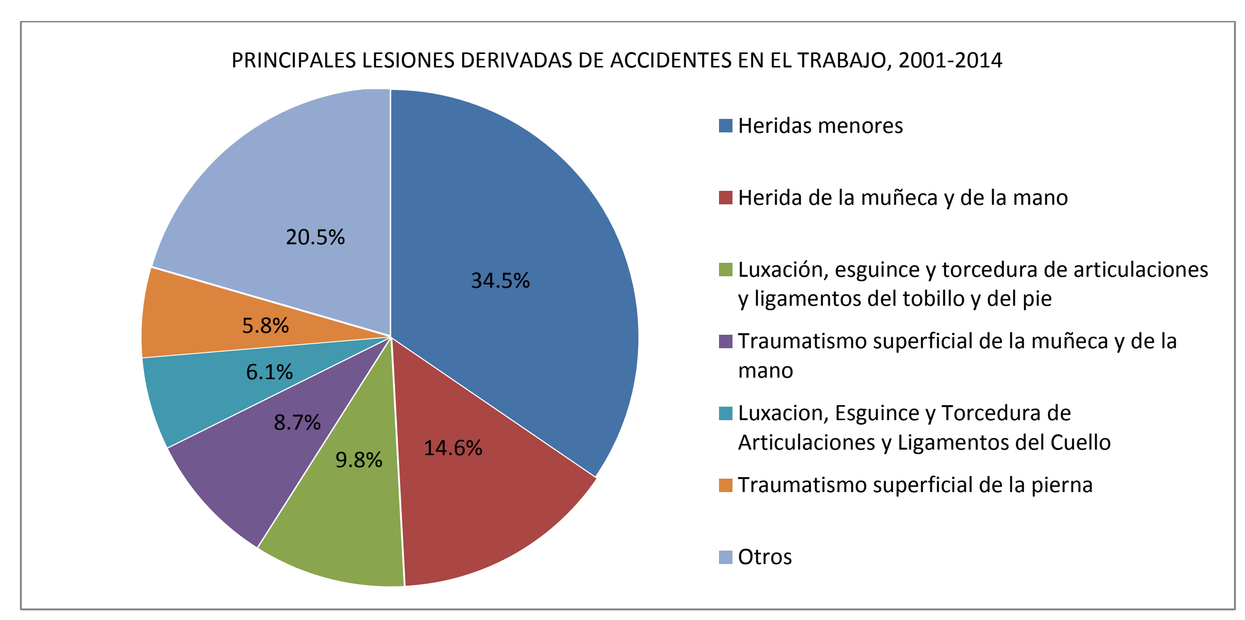
con una tasa media de crecimiento anual de 1.3%, al pasar de 1.1 a 1.3 miles de muertes laborales durante el periodo analizado. Dado que el número de accidentes, enfermedades y muertes laborales se han incrementado, se infiere que las acciones de supervisión no han tenido resultados significativos en el otorgamiento de seguridad e higiene en los centros de trabajo; sin embargo, no se dispone de información sobre si estas lesiones son imputables a las malas condiciones en los centros de trabajo.

A partir de la reforma laboral, la STPS señaló las 265.6 miles de inspecciones realizadas en 2013 y 2014 contribuyeron a disminuir las enfermedades, accidentes y muertes laborales en 26.7 miles de incidencias, lo que significó una disminución de 4.7% respecto de 2012. No obstante, la dependencia carece de mecanismos para acreditar la relación entre el número de inspecciones y la disminución de las incidencias en los centros de trabajo.

A continuación se presenta un análisis de cada una de las variables:

a) Accidentes laborales

Con la finalidad de conocer las principales lesiones derivadas de los accidentes de trabajo, la ASF analizó las memorias estadísticas del IMSS, cuyos resultados se presentan en la gráfica siguiente:



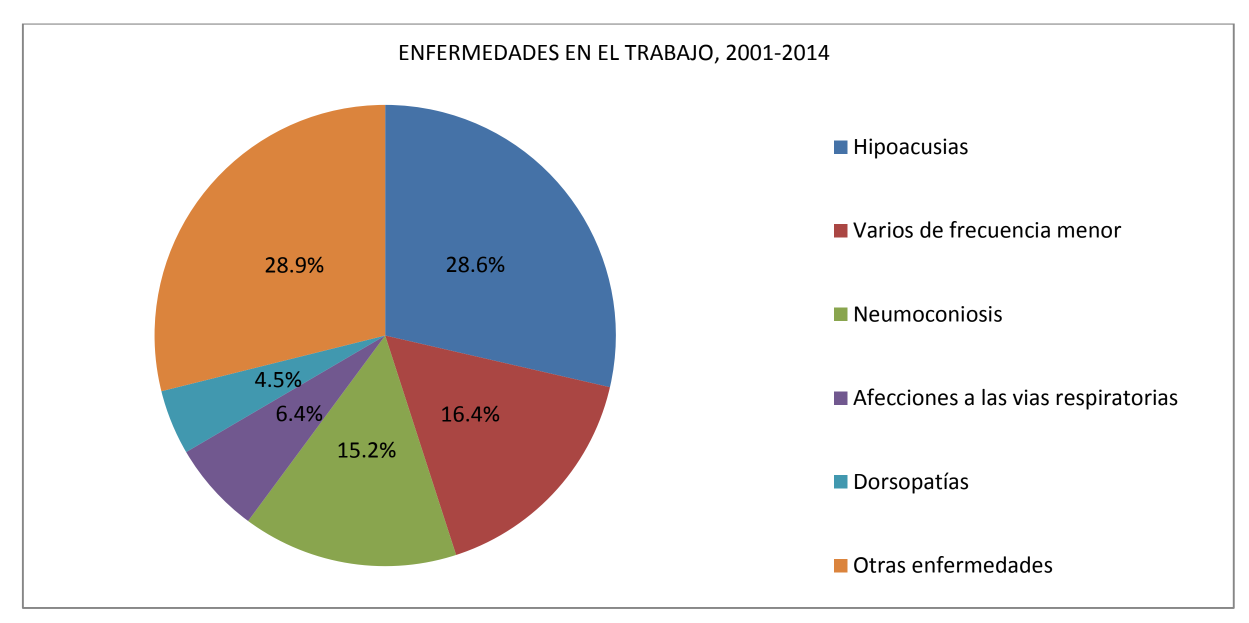
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Memorias Estadísticas 2001-2014, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

NOTA: El concepto de otros se refiere a traumatismos superficiales en abdomen y la pelvis, fractura a nivel de la muñeca y de la mano, dorsalgia, luxación y esguince de la columna lumbar y de la pelvis.

Como se muestra en la gráfica, se observa que el concepto de heridas menores representó el mayor porcentaje de las lesiones derivadas de accidentes laborales, con el 34.5%, (dichas heridas se refieren a cortaduras o torceduras de bajo grado), le sigue el concepto de otros, con el 20.5% y las heridas de la muñeca y mano que representaron el 14.6%.

b) Enfermedades laborales

Con el análisis de las principales enfermedades adquiridas en los centros de trabajo, registradas por el IMSS durante el periodo 2001-2014, se identificaron los resultados siguientes:



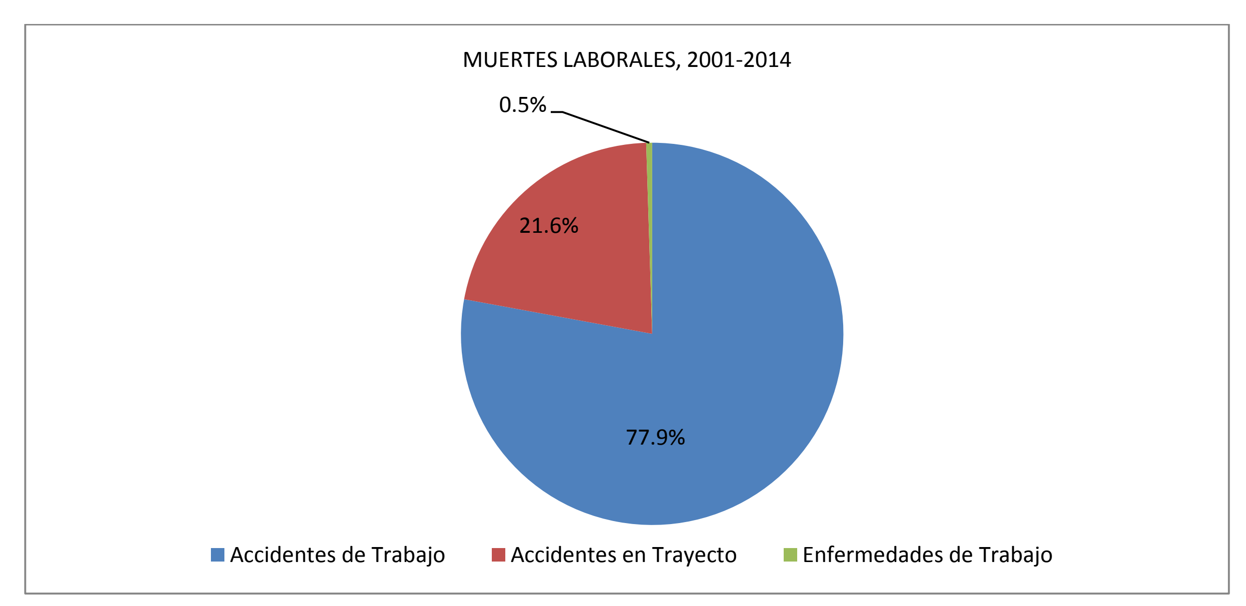
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las memorias estadísticas 2001-2014, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

NOTA: El concepto de "otras enfermedades" se refiere a sinovitis, bursitis, dermatitis, epicondilitis, artrosis, asma, cáncer y síndrome del túnel carpiano. El concepto de "varios de frecuencia menor" se refiere a enfermedades gastrointestinales o virales.

Durante el periodo evaluado, las principales enfermedades de los trabajadores fueron las clasificadas bajo el concepto de otras enfermedades, que representaron el 28.9%, seguidas por las enfermedades de hipoacusias (se refieren a la pérdida auditiva), con el 28.6%, y finalmente, el concepto varios de frecuencia menor, con el 16.4%.

c) Muertes laborales

De acuerdo con el IMSS, las causas de muertes laborales se clasifican por accidentes en el trabajo, accidentes de trayecto [54/] y enfermedades de trabajo; la ASF analizó dichas causas, con objeto de conocer el porcentaje que representan del total de las defunciones laborales, los resultados se presentan en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Memorias Estadísticas 2001-2014, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Durante el periodo 2001 a 2014, la primera causa de defunciones laborales fueron los accidentes de trabajo con 77.9%; la segunda, los accidentes de trayecto al trabajo, con 21.6%, y la tercera, muertes por enfermedades ocasionadas en el ámbito laboral, con 0.5%.

Epítome:

La STPS no contó con mecanismos para evaluar en qué medida los resultados de las inspecciones federales realizadas durante el periodo de análisis contribuyeron a incrementan la seguridad e higiene en los centros de trabajo, situación que limita conocer la efectividad de dichas acciones, a fin de tomar de decisiones para realizar los ajustes que se consideren necesarios para el logro del objetivo.

[54/] De acuerdo con el IMSS este concepto se refiere al accidente que se produzca al trasladarse el trabajador, directamente de su domicilio al lugar de trabajo, o de éste o aquél.

La ASF determinó que durante el periodo 2001-2014, los accidentes laborales se incrementaron a una tasa media anual de 3.9%, por lo que se infiere que las acciones de supervisión no influyeron en el otorgamiento de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

2.4.2. Paz y justicia laboral

Los programas de procuración e impartición de justicia tienen como uno de sus principales objetivos conservar la paz y justicia laboral, mediante la solución de los conflictos laborales, principalmente por la vía conciliatoria. Es importante señalar que la conciliación es primordial para alcanzar la paz y justicia laboral, debido a que en la conciliación se resuelven los conflictos laborales en función del entendimiento de las partes en conflicto, evitando llegar a un juicio para su solución. [55/]

a) Acciones de conciliaciones de la PROFEDET

Durante el periodo 2001-2014, la PROFEDET turnó a la JFCA 258.1 miles de casos, cifra que representó el 22.5% (258.1 miles de juicios) de los 1,145.2 miles de juicios atendidos por la JFCA, como se muestra en la tabla siguiente:

JUICIOS PROMOVIDOS POR LA PROFEDET ANTE LA JFCA, 2001-2014

Año	Juicios atendidos en la JFCA (1)	Juicios promovidos por la PROFEDET (2)	Participación (3)=(2 / 1) *100
2001	50.5	8.6	17.0
2002	51.7	9.1	17.6
2003	54.0	9.4	17.4
2004	57.1	9.0	15.8
2005	58.9	9.4	16.0
2006	67.2	10.5	15.6
2007	82.6	14.4	17.4
2008	102.3	26.1	25.5
2009	108.2	33.8	31.2
2010	116.9	30.3	25.9
2011	111.8	27.9	25.0
2012	101.2	27.0	26.7
2013	93.4	23.2	24.8
2014	89.4	19.4	21.7
Total	1,145.2	258.1	22.5
TMCA %	4.5	6.5	1.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de juicios promovidos por la PROFEDET a la JFCA, 2001-2014.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

[55/] Narcia, Eugenio, (2010), "Reflexiones sobre la justicia laboral", UNAM, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Durante el periodo evaluado los juicios promovidos por la PROFEDET se incrementaron a una tasa media anual de 6.5%, al pasar de 8.6 a 19.4 miles de casos; por lo que se refiere a la participación de estos juicios, respecto del total atendido por la JFCA, ésta se incrementó a una tasa promedio anual de 1.9%, al pasar de 17.0% a 21.7%.

De 2001 a 2014, la PROFEDET concluyó por medio de conciliación 120.4 miles de asuntos que pudieron derivar en juicios laborales, como se muestra en la tabla siguiente:

CONCILIACIONES LOGRADAS POR LA PROFEDET RESPECTO DEL TOTAL DE JUICIOS LABORALES ATENDIDOS POR LA JFCA, 2001-2014

Año	Asuntos concluidos por conciliación de la PROFEDET (1)	Juicios atendidos en la JFCA (2)	Participación % (3)= (1 / 2)
2001	10.8	50.5	21.4
2002	9.3	51.7	18.0
2003	9.7	54.0	18.0
2004	10.6	57.1	18.6
2005	10.2	58.9	17.3
2006	8.4	67.2	12.5
2007	7.2	82.6	8.7
2008	8.2	102.3	8.0
2009	10.3	108.2	9.5
2010	6.9	116.9	5.9
2011	6.7	111.8	6.0
2012	6.7	101.2	6.6
2013	7.3	93.4	7.8
2014	8.1	89.4	9.1
Total	120.4	1,145.2	10.5
TMCA %	(2.2)	4.5	(6.4)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las conciliaciones concluidas por la PROFEDET, 2001-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Como se observa en la tabla anterior, durante el periodo 2001-2014, la JFCA atendió 1,145.2 miles de juicios, los cuales se incrementaron a una tasa media anual del 4.5%, al pasar de 50.5 a 89.4 miles de juicios. Por su parte, la PROFEDET evitó que se llevaran a juicio 120.4 miles de casos, cifra equivalente al 10.5% del total de juicios que atendió la JFCA.

A partir de la reforma laboral, la PROFEDET impulsó en mayor medida la conciliación en los conflictos laborales, a fin de resolver de manera más pronta las diferencias entre ambas partes, y evitar lo más posible los juicios laborales. A continuación se presenta el comparativo de resultados antes y después de la reforma:

CONCILIACIONES, 2011-2014
(Cifras en miles)

Concepto	2011-2012 (1)	2013-2014 (2)	Diferencia (3) = (2 - 1)
Conciliaciones promovidas por la PROFEDET	13.4	15.4	2.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las conciliaciones concluidas por la PROFEDET, 2011-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

En 2013 y 2014, la procuraduría promovió un total de 15.4 miles de conciliaciones, las cuales significaron un incremento de 2.0 miles de asuntos, respecto de los resultados logrados antes de la reforma.

b) Acciones de conciliación de la JFCA

Respecto de los juicios que concluyeron por conciliación durante el periodo 2001-2014, los resultados se muestran en la tabla siguiente:

CONCILIACIONES LOGRADAS POR LA JFCA RESPECTO DEL TOTAL DE JUICIOS LABORALES ATENDIDOS, 2001-2014

Año	Juicios concluidos por conciliación (1)	Juicios concluidos en la JFCA (2)	Participación % (3)= (1 / 2)
2001	11.2	45.1	24.8
2002	13.3	46.9	28.4
2003	14.3	48.6	29.4
2004	16.3	50.2	32.5
2005	17.9	49.8	35.9
2006	17.7	49.4	35.8
2007	20.3	73.3	27.7
2008	21.5	88.3	24.3
2009	22.3	95.0	23.5
2010	21.6	99.3	21.8
2011	21.4	105.8	20.2
2012	31.2	103.3	30.2
2013	25.5	97.0	26.3
2014	20.3	80.3	25.3
Total	274.8	1,032.3	26.6
TMCA %	4.7	4.5	0.2

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Durante el periodo analizado se concluyeron por convenio 274.8 miles de juicios, lo que significó el 26.6% respecto del total (1,032.3 miles de juicios). El número de juicios atendidos por la JFCA registró una tasa media de crecimiento anual de 4.5%, mientras que la participación de los juicios resueltos por conciliación registró un crecimiento anual de 0.2%.

De igual manera que la PROFEDET, la JFCA privilegió la solución más pronta de los conflictos laborales, para la cual, durante el periodo 2013-2014, la Junta Federal resolvió 45.8 miles de juicios mediante conciliación o convenio, lo cuales representaron el 25.8% del total de juicios resueltos.

c) Índice de estallamiento de huelgas

Una forma de medir la contribución de la JFCA a la preservación de la paz y justicia laboral y el equilibrio entre los factores de la producción es por medio del índice de estallamiento de huelgas. El análisis del comportamiento de dicho índice, que se refiere al número de huelgas, respecto del total de demandas (asuntos individuales y colectivos) recibidas por la JFCA, se detalla a continuación:

DEMANDAS RECIBIDAS SOBRE HUELGAS, 2001-2014
(Miles)

Total de demandas recibidas por la JFCA 1/ (1)	Total de Demandas recibidas sobre Huelgas 2/ (2)	Participación % (3)= (2 / 1)
1,145.2	123.4	10.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
1/ Asuntos individuales y colectivos.
2/ Emplazamientos a huelgas.

Durante el periodo analizado el índice de estallamiento de huelgas presentó los resultados siguientes:

ÍNDICE DE ESTALLAMIENTO DE HUELGAS, 2001-2014
(Cifras en miles)

Año	Emplazamientos a Huelgas (recibidos)	Huelgas estalladas	Índice de Estallamiento de Huelgas
2001	6.8	0.04	0.6
2002	6.0	0.05	0.8
2003	5.9	0.04	0.7
2004	6.1	0.04	0.7
2005	6.6	0.05	0.8
2006	7.4	0.06	0.8
2007	9.0	0.03	0.3
2008	10.8	0.02	0.2
2009	13.2	0.02	0.2
2010	12.7	0.01	0.1
2011	11.0	0.01	0.1
2012	9.9	0.02	0.2
2013	9.2	0.02	0.2
2014	8.8	0.00	0.0
Total	123.4	0.41	0.3
TMCA %	2.0	-	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de la situación operativa de los asuntos individuales y colectivos de la JFCA, 2001-2014, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.
TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

Durante el periodo 2001-2014, se registró un total de 123.4 miles de emplazamientos a huelga, las cuales se incrementaron a una tasa media anual de 2.0%, al pasar de 6.8 a 8.8 miles de emplazamientos durante el periodo analizado. El total de huelgas estalladas fue de 0.41 miles, lo que significó un índice de estallamiento de huelgas del 0.3% respecto del total de emplazamientos realizados. En 2014, no se registraron estallamiento de huelgas.

Epítome

Durante el periodo evaluado, la PROFEDET reportó haber turnado a la JFCA 258.1 miles de casos, cifra que representó el 22.5% de los 1,145.2 miles de juicios atendidos por la JFCA; no obstante, evitó que 120.4 miles de asuntos llegaran a la junta y se convirtieran en un juicio, debido a sus acciones de conciliación, dichos asuntos hubiesen representado un incrementó de 10.5%, respecto del total de los juicios atendidos por la junta.

Asimismo, durante el periodo analizado, la JFCA concluyó por medio de convenios de conciliación un total de 274.8 miles de juicios, cifra que representó el 26.6% del total de juicios concluidos durante ese periodo (1,032.3 miles de juicios). Durante el periodo evaluado, la junta concluyó el 90.1% de los juicios que atendió.

Por lo que se refiere al índice de estallamiento de huelgas, respecto del total de emplazamientos recibidos, fue de 0.3% lo que significó que 97 de cada 100 emplazamientos no derivaron en huelgas. En términos generales, se observa que la PROFEDET y la JFCA cumplieron con el objetivo de la política pública, en términos de preservar la paz y justicia laboral.

2.4.3. Recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos

Entre los objetivos de la CONASAMI se estableció el de recuperar el poder adquisitivo del salario mínimo, a fin de que el ingreso de los trabajadores evite la pérdida de su valor, respecto del incremento de los precios en los bienes y servicios de primera necesidad de una canasta básica, por lo que el salario debe de ser suficiente y tener un aumento a la par con la variación de precios, sin presiones inflacionarias.

La recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo se mide en términos de comparar si el incremento anual de los salarios corresponde al de la tasa de inflación. Por lo tanto, si el incremento

en el salario es igual o mayor que el de la tasa de inflación, se determina como una recuperación del salario positiva y no pierde valor económico frente a los efectos de la inflación, debido a que el ingreso monetario es igual o superior según corresponda. Por el contario, si el aumento no supera a la tasa inflacionaria, el poder adquisitivo del salario baja, debido a que el ingreso no es capaz de absorber el aumento de los precios de los bienes y servicios por los efectos inflacionarios en la economía.

En este contexto, la ASF analizó la evolución del incremento del salario mínimo nominal, respecto del real, y se compararon los incrementos nominales del salario mínimo con las variaciones porcentuales de la inflación.

a) Comparativo entre el salario mínimo nominal y el real

Para realizar el análisis, la ASF actualizó el salario mínimo nominal a 2014 con el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), a fin de determinar el aumento o disminución del salario mínimo en relación con la inflación, durante el periodo 2001-2014, cuyos resultados se muestran a continuación:

COMPARACIÓN DEL SALARIO MÍNIMO NOMINAL Y REAL, 2001-2014
(Pesos y porcentaje)

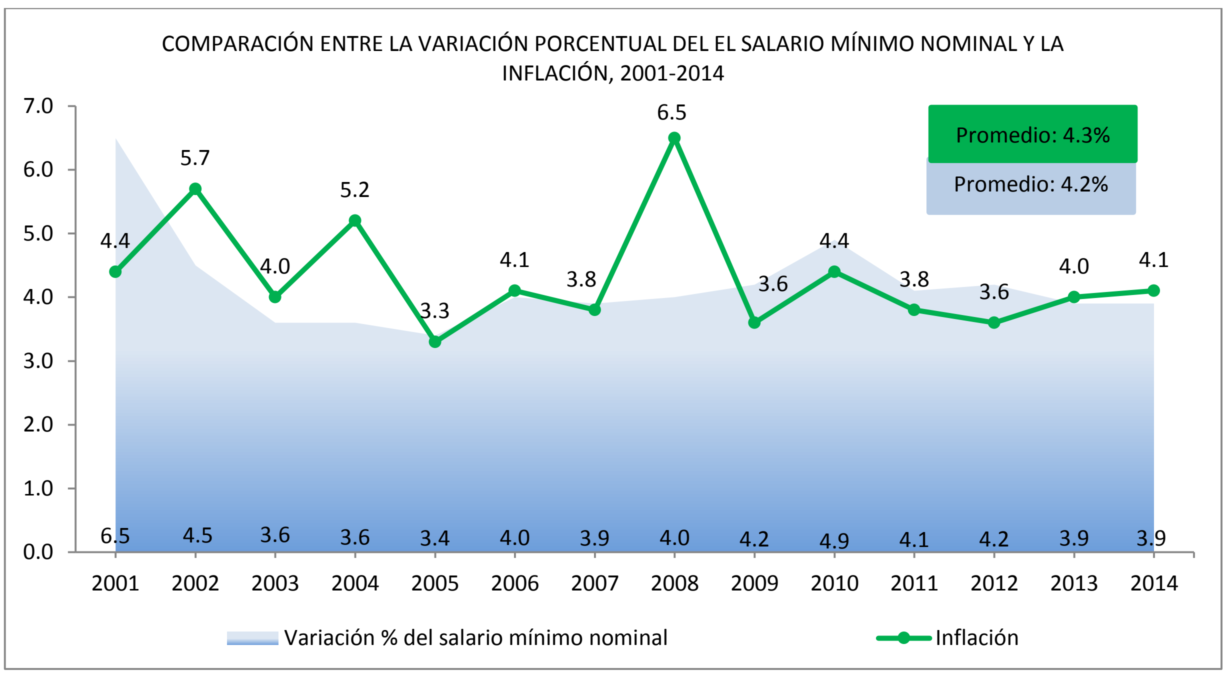
Año	Salario nominal (1)	Salario mínimo real 100 = 2014 (2)	Variación porcentual acumulada del salario mínimo real (%) (3) = [(año actual / año anterior) – 1 x 100] + Var. % año anterior
2001	40.4	69.7	0.1
2002	42.2	69.3	(0.5)
2003	43.7	68.6	(1.4)
2004	45.2	67.9	(2.3)
2005	46.8	67.6	(2.7)
2006	48.7	67.8	(2.5)
2007	50.6	67.8	(2.4)
2008	52.6	67.0	(3.7)
2009	54.8	66.4	(4.5)
2010	57.5	66.8	(4.0)
2011	59.8	67.2	(3.3)
2012	62.3	67.3	(3.1)
2013	64.8	67.4	(3.0)
2014	67.3	67.3	(3.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información en los salarios mínimos vigentes establecidos en las Resoluciones del Consejo de Representantes de la CONASAMI publicados en el Diario Oficial de la Federación 2001-2014.

Como se observa en la tabla, de 2001 a 2014, el salario nominal ha tenido un incremento de 26.9 pesos; pero si se compara el salario mínimo real, el salario redujo su poder adquisitivo en 3.1%, al pasar de 69.7 a 67.3 pesos.

b) Comparativo de la variación porcentual entre el salario mínimo nominal y la inflación

En el apartado 2.3.3. Fijación del salario mínimo se señaló que la CONASAMI no dispone de mecanismos para determinar el monto del salario mínimo, por lo que la ASF comparó los incrementos del salario mínimo nominal con las variaciones anuales de la inflación a 2014; [56/] lo anterior se realizó a fin de conocer si los incrementos en el salario mínimo nominal superaron como mínimo la inflación. El resultado de dicho análisis se muestra en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información de los salarios mínimos vigentes en las Resoluciones emitidas por la CONASAMI 2001-2014, y el Banco de Información Económica (BIE), INEGI.

De 2001 a 2014, el incremento en el salario mínimo nominal fue superior a la inflación únicamente en siete años (2001, 2005, 2007, 2009, 2010, 2011 y 2012). Se destaca que en 2001, el incremento en el salario mínimo fue superior a la inflación en 2.1 puntos porcentuales. Pero durante el periodo 2002-2008, el promedio de la inflación fue de 4.7%, mientras que el incremento promedio del salario

56/ La inflación se mide con en el Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), se refiere a la tasa de crecimiento promedio de un período a otro de los precios de una canasta de bienes y servicios.
BANXICO, (2014), **"Glosario de términos"**, Banco de México (BANXICO), México.

mínimo fue de 3.9%, lo que redujo el poder adquisitivo del salario mínimo en 13.5 pesos. De 2009 a 2012, el incremento en el salario mínimo fue superior a la inflación, pero en 2013 y 2014 continuó con pérdidas. En el periodo de análisis, el salario mínimo perdió poder adquisitivo respecto de la inflación en promedio en 0.1 puntos porcentuales. Por lo anterior, la ASF considera que los incrementos en el salario mínimo nominal determinados por la CONASAMI no son suficientes para cumplir con el objetivo de recuperar el poder adquisitivo del salario. Lo anterior afecta la calidad del empleo y el bienestar de la PEA al reducir su capacidad para adquirir los bienes básicos necesarios para su subsistencia.

En el ámbito internacional, durante el periodo 2001-2014, la recuperación del poder adquisitivo de 25 países miembros de la OCDE que determinaron salario mínimo fue de 2.0% en relación con la inflación, mientras que el de México es negativo, como se señala a continuación:

RECUPERACIÓN DEL PODER ADQUISITIVO DE LOS PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE, 2001-2014

Posición	País	Porcentaje de recuperación del salario respecto de la inflación (%)
1	Estonia	6.5
2	Hungría	5.9
3	Corea del Sur	4.8
4	Polonia	4.1
5	República Eslovaca	3.2
6	Eslovenia	3.2
7	Turquía	3.1
8	Republica Checa	2.8
9	Chile	2.8
10	Nueva Zelanda	2.2
11	Reino Unido	1.8
12	Francia	1.4
13	Canadá	1.3
14	Luxemburgo	1.2
15	Japón	1.1
16	Irlanda	1.1
17	Portugal	0.9
18	Israel	0.8
19	España	0.6
20	Australia	0.5
21	Estados Unidos	0.3
22	Bélgica	0.2
23	Holanda	0.2
24	México	(0.1)
25	Grecia	(0.5)
Promedio de la OCDE		2.0
Diferencia de México respecto del promedio		(2.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte "OECD Stat Extratcts: Minimum Wage Data 2001-2014", Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Epítome

Durante el periodo evaluado, el monto del salario mínimo determinado por la CONASAMI fue inferior a la inflación en 2002, 2003, 2004, 2006, 2008, 2013 y 2014. En los últimos 14 años, la pérdida en el poder adquisitivo del salario resultó de 0.1% en promedio anual; no obstante, el salario mínimo real registró una pérdida acumulada de 3.1% en ese periodo. Las variaciones en el salario mínimo nominal no compensaron los incrementos en el nivel de precios, lo que afectó a los trabajadores de los estratos de uno y tres salarios mínimos, que tendrían que trabajar más horas de una jornada laboral legal (8 horas) para poder adquirir una canasta básica. Asimismo, en el ámbito internacional, México ocupa el penúltimo lugar entre los países miembros de la OCDE (24 de 25 países), sólo por encima de Grecia, en materia de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

2.4.4. Productividad laboral

En México, la productividad laboral, denominada también productividad del trabajo, se determina mediante la relación entre la producción y la cantidad de trabajo que se incorpora a un proceso productivo, tanto en horas como en el personal requerido. [57]

FÓRMULAS PARA MEDIR LA PRODUCTIVIDAD LABORAL EN UNA ECONOMÍA

$\frac{\text{Producción (PIB)}}{\text{Horas trabajadas}}$	$\frac{\text{Producción (PIB)}}{\text{Trabajadores ocupados}}$

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el documento: Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

La medición de la productividad laboral puede realizarse en el ámbito de un establecimiento, empresa, sector productivo o de un país. Esta relación permite evaluar el rendimiento de una unidad económica durante un periodo determinado. Si en el transcurso del tiempo aumenta la relación entre el volumen producido y la magnitud del trabajo incorporado, ello significa que el producto promedio del trabajo ha mejorado; si disminuye, entonces la unidad de trabajo promedio es menos productiva.

Un aumento de la productividad laboral ocurre cuando se presentan uno o diversos tipos de combinaciones, como los siguientes: el volumen de producción se eleva en un porcentaje mayor que el factor trabajo, cuando la cantidad producida disminuye, pero las unidades de trabajo bajan a un

[57] INEGI, (2015), **"Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

ritmo superior; asimismo, aumenta la productividad cuando la cantidad del insumo laboral utilizado no varía y se incrementa el volumen de lo producido; o bien, si el nivel de producción se sostiene al aplicar menos unidades de trabajo. La situación contraria (una reducción de la productividad laboral) ocurre cuando la producción o ventas decrecen al mismo tiempo que el factor trabajo aumenta, se mantiene constante o disminuye con menor intensidad. De igual forma, la productividad laboral baja si la producción o ventas aumentan y el trabajo también lo hace, pero en mayor medida. [58/]

Los programas de capacitación a trabajadores que han formado parte de la política laboral, Apoyo a la Capacitación (PAC), Capacitación a Trabajadores (PCT), y Apoyo para la Productividad (PAP) tienen como principal objetivo contribuir al incremento de la productividad laboral. En la tabla siguiente se muestra el número de personas beneficiadas con dichos programas.

BENEFICIARIOS DE LOS PROGRAMAS DE APOYO PARA CAPACITACIÓN A TRABAJADORES, 2001-2014
(Miles de personas)

Año	PAC (1)	PCT (2)	PAP (3)	Total (4) = (1 + 2 + 3)
2001	342.6	-	-	342.6
2002	201.3	-	-	201.3
2003	210.8	-	-	210.8
2004	298.6	-	-	298.6
2005	279.7	-	-	279.7
2006	265.0	1.4	-	266.4
2007	267.4	2.4	-	269.8
2008	187.4	6.0	-	193.4
2009	Cancelado	6.1	184.5	190.6
2010		10.4	1.7	12.1
2011		15.6	5.3	20.9
2012		11.2	16.7	27.9
2013		23.2	15.7	38.9
2014		27.1	31.6	58.7
Total	2,052.8	11.5	255.5	2,411.7
TMCA %	(8.3)	44.8	(29.7)	(12.7)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información del presupuesto ejercido reportado en la Cuenta Pública 2001-2014; Reportes de resultados de la población beneficiaria de los programas Apoyo a la Capacitación (PAC), Capacitación a Trabajadores (PCT), Apoyo para la Productividad (PAP) 2001-2014, STPS.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

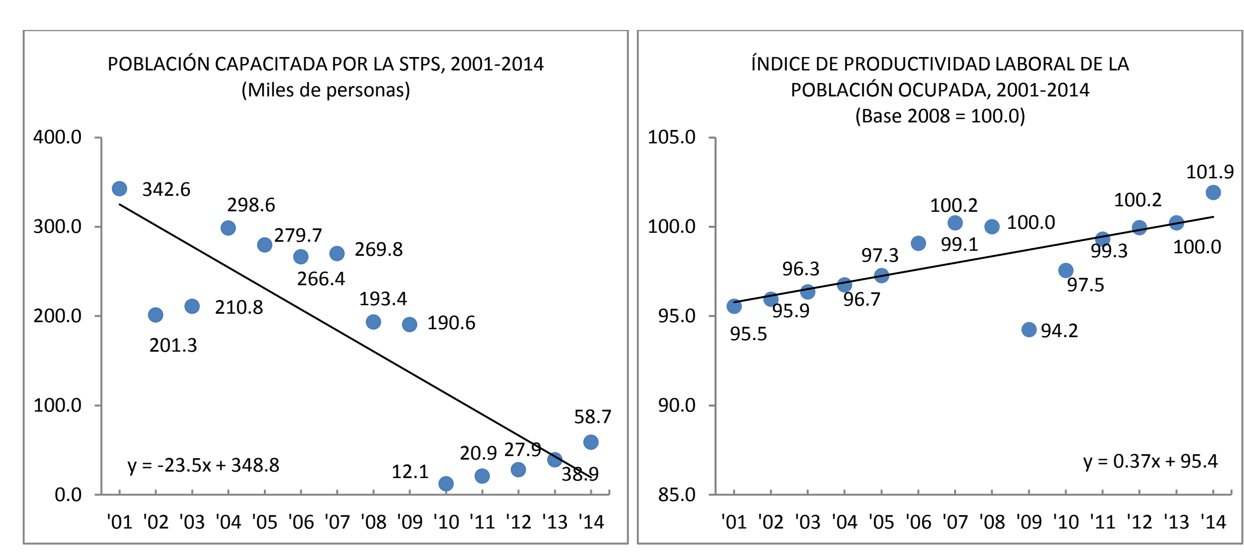
Durante el periodo 2001-2014, la STPS capacitó a un total de 2,411.7 miles de trabajadores, cifra que disminuyó a una tasa media anual de 12.7%, al pasar de 342.6 a 58.7 miles de trabajadores en esos años. No obstante, durante el periodo analizado, la STPS no contó con mecanismos para evaluar el resultado de la implementación del PAC, PCT y PAP en cumplimiento del objetivo de contribuir al

[58/] **Ídem**.

incremento de la productividad laboral, aun cuando la reforma laboral de 2012 establece que la dependencia como responsable de cumplir y evaluar la productividad para y en el trabajo.

Lo anterior se debió principalmente a que la secretaría no dispone de información para cuantificar su contribución a la productividad laboral nacional; con los indicadores definidos en la MIR de los programas PAC, PCT y PAP no es posible evaluar en qué medida las acciones de los programas contribuyeron al incremento de la productividad, y no cuenta con mecanismos que permitan dar un seguimiento al desarrollo de las competencias laborales de los beneficiarios en los centros de trabajo.

Aun cuando no se dispone de información, la STPS reporta resultados con base en el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE) que elabora el INEGI; dicho índice resulta de la relación entre las variaciones en el PIB y la población ocupada. No obstante, la población capacitada por la STPS registra una tendencia contraria al IGPLE, como se muestra en las gráficas siguientes:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de la población beneficiada por los programas de capacitación 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Reporte del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

NOTA: La población capacitada por la STPS resulta del total de los trabajadores capacitados de los programas: PAP, PAC y Programa de Capacitación a Trabajadores.

En las gráficas se puede observar que no hay relación entre la población capacitada y el incremento de la productividad, debido a que la línea de tendencia de la población capacitada por la STPS es negativa, mientras que la productividad laboral del total de la población ocupada en el país tiende a aumentar. Asimismo, la ASF analizó la información de productividad laboral en México de la

población ocupada y las horas trabajadas para el periodo 2001-2014 publicada por el INEGI, [59/] a fin de conocer los resultados de la productividad en el ámbito nacional. Cabe señalar que el INEGI tomó como referencia el año 2008 para el cálculo del índice, debido a que los precios del PIB se actualizaron para ese año, lo que explica 2008=100.0. El IGPLE se interpreta de las dos formas siguientes: 1) si el valor es menor a 100.0 puntos, significa que la población ocupada o las horas trabajadas fueron menos productivas al no producir los mismos bienes y servicios que el año de referencia, y 2) si el valor es superior a 100.0 puntos, significa que la población ocupada o las horas trabajadas fueron más productivas al requerir de una menor cantidad de mano de obra para producir los mismos bienes y servicios que el año de referencia. El resultado del índice de productividad calculado por el INEGI se muestra a continuación:

ÍNDICE DE PRODUCTIVIDAD LABORAL EN MÉXICO, 2001-2014
(Base 2008 = 100.0)

Año	Producto Interno Bruto (PIB) (1)	Población ocupada (2)	Horas trabajadas (3)	Productividad laboral con base en: Población ocupada 4 = (1 / 2) x 100	Productividad laboral con base en: Horas trabajadas 5 = (1 / 3) x 100
2001	82.6	86.5	88.1	95.5	93.8
2002	84.6	88.2	89.6	95.9	94.4
2003	86.8	90.1	91.3	96.3	95.1
2004	88.9	91.9	92.9	96.7	95.7
2005	91.1	93.6	94.5	97.3	96.4
2006	95.6	96.5	97.0	99.1	98.6
2007	98.6	98.4	98.0	100.2	100.7
2008	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
2009	95.3	101.1	100.4	94.2	95.0
2010	100.2	102.7	101.9	97.5	98.3
2011	104.2	104.9	104.3	99.3	99.9
2012	108.4	108.5	107.6	100.0	100.8
2013	109.9	109.7	109.0	100.2	100.8
2014	112.3	110.2	109.4	101.9	102.6
TMCA %	2.4	1.9	1.7	0.5	0.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

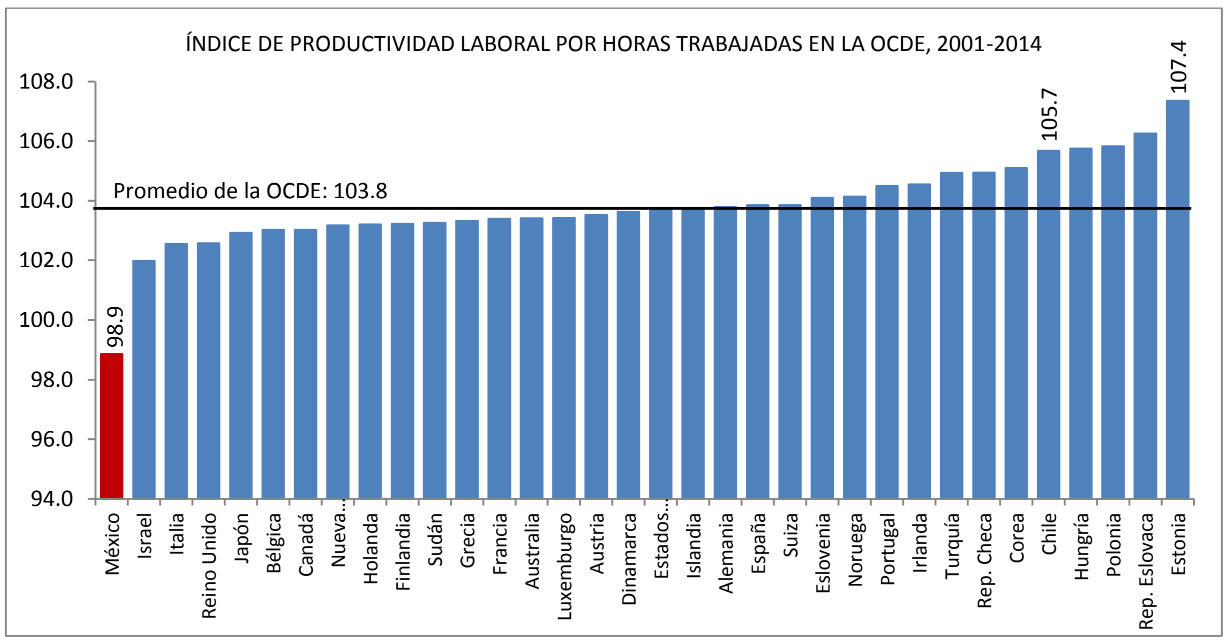
Durante el periodo 2001-2014, la productividad laboral con base en la población ocupada se incrementó a una tasa media anual de 0.5%, al pasar de 95.5 a 101.9 puntos, lo que significó un aumento de 6.4 puntos. De igual manera, con base en las horas trabajadas, se logró crecer en 0.7%, un incremento de 8.8 puntos. Aun cuando los resultados son positivos, en ese lapso el PIB creció a una tasa de 2.4% en promedio por año; sin embargo, esto nos permite señalar que si bien la

59/ La información utilizada para la elaboración del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía proviene de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE), la cual está disponible a partir del primer trimestre de 2005, por lo que la ASF estimó el periodo 2001-2004, con el objetivo de analizar el periodo 2001-2014 que comprende la evaluación de la política laboral.

productividad ha crecido, no lo ha hecho en la misma proporción que el PIB. Durante la crisis económica de 2009, el país presentó reducciones en su nivel de productividad laboral, después de esta crisis se observaron incrementos moderados, y hasta 2012 el país logró recuperar los niveles observados en 2007.

Se destaca que posterior a la implementación de la reforma laboral, entre 2012 y 2014, el IGPLE registró un incremento de 0.9 puntos en la población ocupada, así como la productividad en horas trabajadas en 1.8 puntos, lo que significa que los trabajadores requirieron de menos horas hombre para producir los mismos bienes y servicios; sin embargo, no fue posible acreditar si los efectos de la reforma contribuyeron al incremento de la productividad si se toma como referencia la contribución marginal de la capacitación otorgada por la STPS.

Si comparamos la productividad laboral por horas trabajadas en la economía mexicana, respecto del ámbito internacional, se observa que México tiene el nivel más bajo de productividad entre los países miembros de la OCDE en periodo 2001-2014, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el Dataset: Level of GDP per capita and productivity 2001-2014, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), Ginebra, Suiza.

Durante el periodo 2001-2014, la productividad laboral por horas trabajadas en México fue de 98.9, mientras que el promedio de la OCDE fue de 103.8, una diferencia de 4.9 puntos respecto de dicha cifra. Al comparar a México con países como Estonia (el más productivo de la OCDE) y Chile (el más productivo en Latinoamérica) la diferencia es de 8.5 y 6.8 puntos, respectivamente.

Bajo las condiciones de crecimiento de la productividad en horas trabajadas a 2014 (TMCA = 0.7%), para 2016 se registraría un índice de productividad laboral de 104.0 puntos, situación que ubicaría al país en el promedio de la OCDE.

Epítome

Durante el periodo evaluado, los programas PAC, PCT y PAP que integran las acciones de la política pública para incrementar la productividad laboral reportaron la capacitación de 2,411.7 miles de trabajadores, cifra que disminuyó a una tasa media anual de 12.7%, al pasar de 342.6 a 58.7 miles de trabajadores en esos años. No obstante, durante el periodo analizado, la STPS no contó con mecanismos para conocer el resultado de la implementación de dichos programas en cumplimiento del objetivo de contribuir al incremento de la productividad, principalmente por falta información para cuantificar su contribución a la productividad laboral nacional; los indicadores definidos en la MIR de los programas PAC, PCT y PAP no permiten evaluar en qué medida las acciones de los programas contribuyeron al incremento de la productividad, y carencia de mecanismos de seguimiento al desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores en los centros de trabajo.

En el ámbito internacional, durante el periodo analizado, el país ocupó el último lugar de los países de la OCDE en cuanto a productividad laboral por horas trabajadas.

2.4.5. Acceso al empleo formal, desempleo, y control del empleo informal

El resultado de la implementación de la política de promoción y apoyo al empleo es que las personas desocupadas y subempleadas tengan acceso a un empleo o actividad productiva en el sector formal de la economía, por lo que esas acciones contribuyen a disminuir el desempleo y el empleo informal.

Para 2014, aun cuando la STPS generó las condiciones para que tres de cada diez beneficiarios accediera a un empleo formal, [60/] la dependencia no dispuso de información para medir la contribución de los programas de apoyo al empleo en la disminución de la informalidad y el desempleo, por las razones siguientes:

[60/] Tasa de colocación de la población beneficiada 2001-2014, Apartado 2.3.5. Promoción y apoyo al empleo (Implementación de la política pública).

- Careció de mecanismos de control y seguimiento después de la colocación de los beneficiarios.
- No dispuso de información sobre al número de personas que se trasladaron del sector informal a la formalidad.
- No identificó al número de trabajadores apoyados que ya contaban con registro de seguro social o que recibieron apoyo en varias ocasiones.

Por lo anterior, la ASF analizó el comportamiento de la Población Económicamente Activa (PEA) en el ámbito nacional durante el periodo 2001-2014, con base en las estadísticas de ocupación y empleo del INEGI, y la formalidad en el empleo con los registros del IMSS.

En el periodo de análisis, la PEA se incrementó en 23.2%, lo que significó que 12,064.1 miles de personas tuvieran que incorporarse al mercado laboral; sin embargo, 10,234.0 miles de personas se registraron ocupadas, mientras que otras 1,830.1 miles de personas permanecieron desocupadas, como se muestra a continuación:

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, 2001-2014

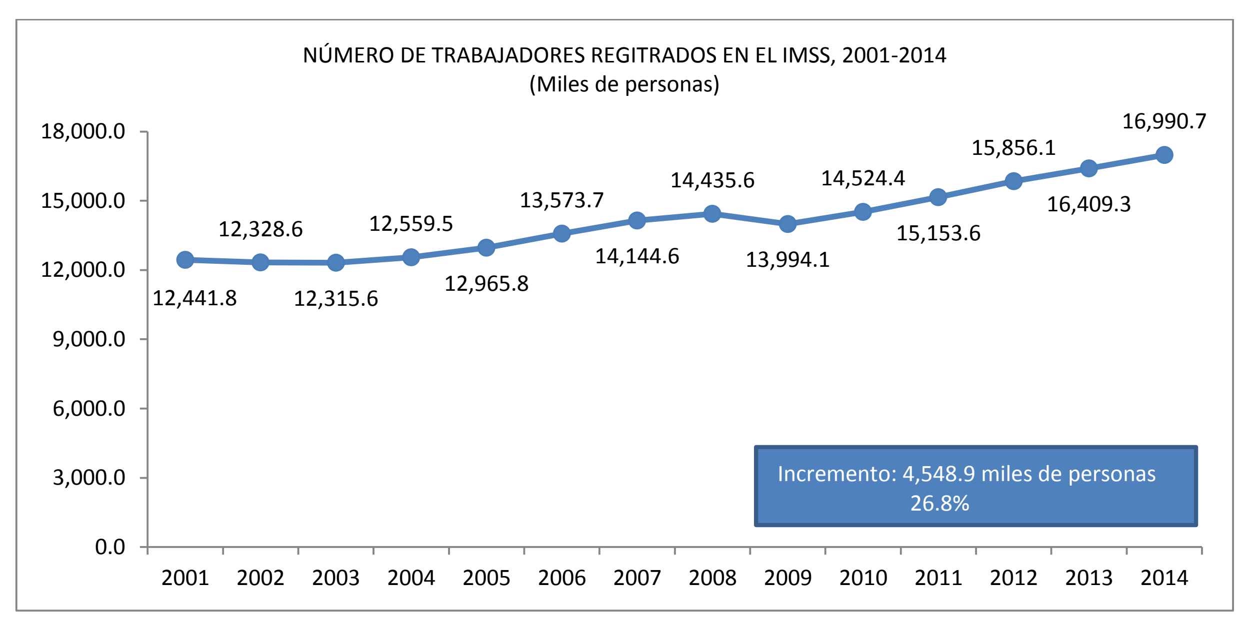
Año	PEA (1)	PEA ocupada (2)	PEA desocupada (3)	Tasa de desocupación (4) = (3 / 1) x 100
2001	39,860.0	39,181.5	678.5	1.7
2002	40,313.0	39,501.8	811.2	2.0
2003	41,670.2	40,787.7	882.5	2.1
2004	42,473.3	41,380.6	1,092.7	2.6
2005	44,245.5	42,693.1	1,552.4	3.5
2006	45,581.0	43,976.9	1,604.1	3.5
2007	46,869.0	45,195.7	1,673.3	3.6
2008	48,903.8	47,078.1	1,825.7	3.7
2009	46,753.7	44,170.7	2,583.0	5.5
2010	48,717.8	46,121.6	2,596.2	5.3
2011	49,721.7	47,138.9	2,582.8	5.2
2012	51,228.8	48,706.8	2,522.0	4.9
2013	51,787.1	49,237.6	2,549.5	4.9
2014	51,924.1	49,415.5	2,508.6	4.8
Incremento absoluto	12,064.1	10,234.0	1,830.1	3.1
Incremento porcentual (%)	23.2	20.7	73.0	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, 2001-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Aun cuando no se dispone de la información sobre la contribución de los programas en la disminución del desempleo, las estadísticas indican que, de 2001 a 2014, la PEA desocupada se incrementó en

73.0%, al pasar de 678.5 a 2,508.6 miles de personas, lo que significó que la tasa de desocupación aumentara 3.1 puntos porcentuales (de 1.7 a 4.8 por ciento en ese periodo). No obstante, se destaca que de 2009 a 2014 (posterior a la crisis) se observó una disminución en el desempleo nacional de 0.7 puntos porcentuales, equivalente de 74.4 miles de personas.

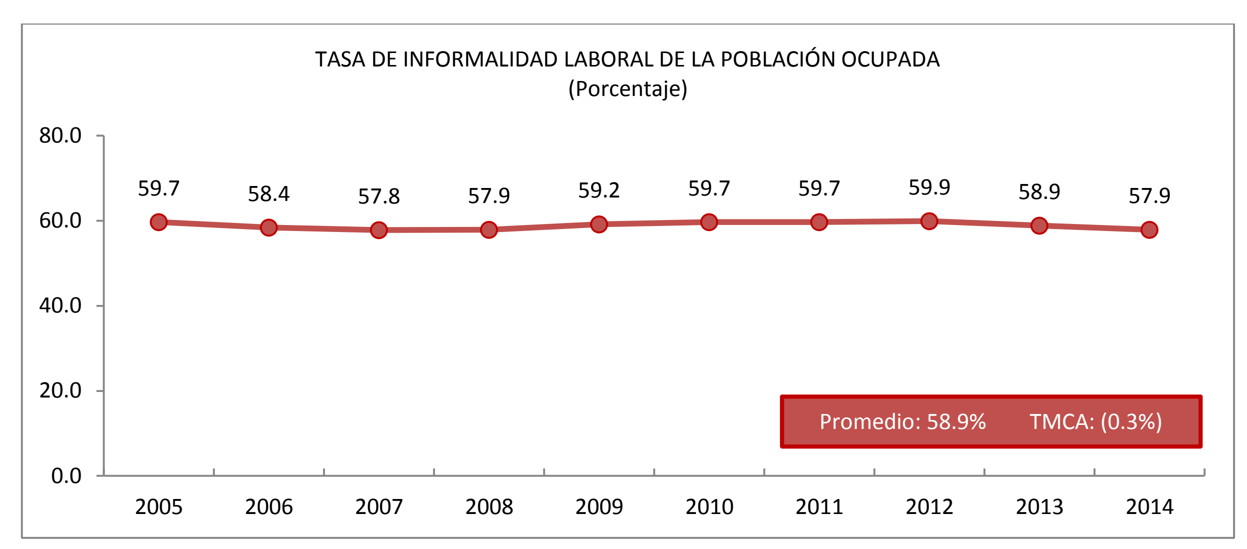
En cuanto al tema de la formalidad, la STPS considera como empleos formales al número de trabajadores registrados en el IMSS, debido a que son las personas que cuentan con la seguridad jurídica que otorga la Ley Federal del Trabajo y tienen acceso a la seguridad social. De 2001 a 2014, los empleos formales se incrementaron en 26.8%, cifra que significó que 4,548.9 miles de personas encontraron puestos de trabajo formales se incorporaron al mercado laboral formal, como se muestra a continuación:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Aun cuando se registró un aumento significativo en el número de empleos formales, la Tasa de Informalidad Laboral (TIL), [61/] la cual representa la proporción de la PEA ocupada que trabaja en el sector informal de la economía, registró un comportamiento lineal durante el periodo 2005-2014, con un promedio de 58.9%, como se muestra a continuación:

61/ Tasa trimestral de informalidad laboral a escala nacional, para áreas más urbanizadas y menos urbanizadas y por entidad federativa, publicada por el INEGI a partir del primer trimestre de 2005.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicador Tasa de Informalidad Laboral 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

NOTA: A partir de 2005, el INEGI empezó a llevar las estadísticas de la Tasa de Informalidad Laboral.

De lo anterior se infiere que el incremento en el número de trabajadores registrados en el IMSS no fue suficiente para compensar el incremento de la PEA y con esto tener un efecto en la disminución de la informalidad laboral, situación que explica porque pese al incremento en el empleo formal la tasa de empleo informal permaneció casi constante durante esos años.

Si se compara el número de empleos formales del IMSS con el total de personas ocupadas en el sector informal registrados por el INEGI resulta que existe un déficit de 11,596.1 miles de empleos formales en 2014, como se muestra en la tabla siguiente:

DÉFICIT DE EMPLEOS FORMALES EN EL ÁMBITO NACIONAL, 2005-2014
(Miles de personas)

Año	Núm. de trabajadores registrados en el IMSS (1)	Población ocupada en el sector informal (2)	Déficit de empleos formales (3) = (2 – 1)
2005	12,965.8	25,121.2	12,155.4
2006	13,573.7	25,333.0	11,759.3
2007	14,144.6	25,543.5	11,398.9
2008	14,435.6	26,033.5	11,597.9
2009	13,994.1	26,897.8	12,903.7
2010	14,524.4	27,546.1	13,021.7
2011	15,153.6	28,118.4	12,964.8
2012	15,856.1	29,151.0	13,294.9
2013	16,409.3	28,982.6	12,573.3
2014	16,990.7	28,586.8	11,596.1
Incremento / disminución	4,024.9	3,465.6	(559.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS); y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicador Tasa de Informalidad Laboral 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De los datos anteriores se destaca que, de 2005 a 2014, el déficit de empleos formales disminuyó en 559.3 miles de puestos de trabajo, al pasar de 12,155.4 a 11,596.1 miles de empleos requeridos. Dichos resultados se alcanzaron después de la implementación de la reforma laboral, dado que el déficit de empleo se había incrementado a 2012.

Epítome

Durante el periodo 2001-2014, la STPS careció de mecanismos de control y seguimiento para generar información de la contribución de los programas de promoción y apoyo al empleo en el número de trabajadores formales inscritos en el IMSS, la disminución de la informalidad y el desempleo. La ASF determinó que el incremento en el número de empleos formales no compensa el aumento en la PEA, por lo que la tasa de informalidad se mantiene constante.

2.4.6. Trabajo digno

La finalidad de la política laboral se establece en el artículo 123 constitucional, el cual señala que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil. El trabajo digno es aquél en el que no existe discriminación, con acceso a la seguridad social, un salario remunerador, capacitación continua para el incremento de la productividad, y condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo. [62/]

El trabajo digno es esencial para el bienestar de las personas, dado que, además de generar un ingreso, el trabajo facilita el progreso social y económico, garantiza mejores perspectivas de desarrollo personal, y fortalece a las familias y comunidades; por lo que el detrimento de una o varias de las características del trabajo digno genera empleos de mala calidad, con bajas probabilidades de desarrollo y estancamiento en la economía del país. En el esquema siguiente se ejemplifica lo anterior:

62/ Artículo 2, **"Ley Federal del Trabajo"**, última actualización publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2012.

ESQUEMA DEL TRABAJO DIGNO



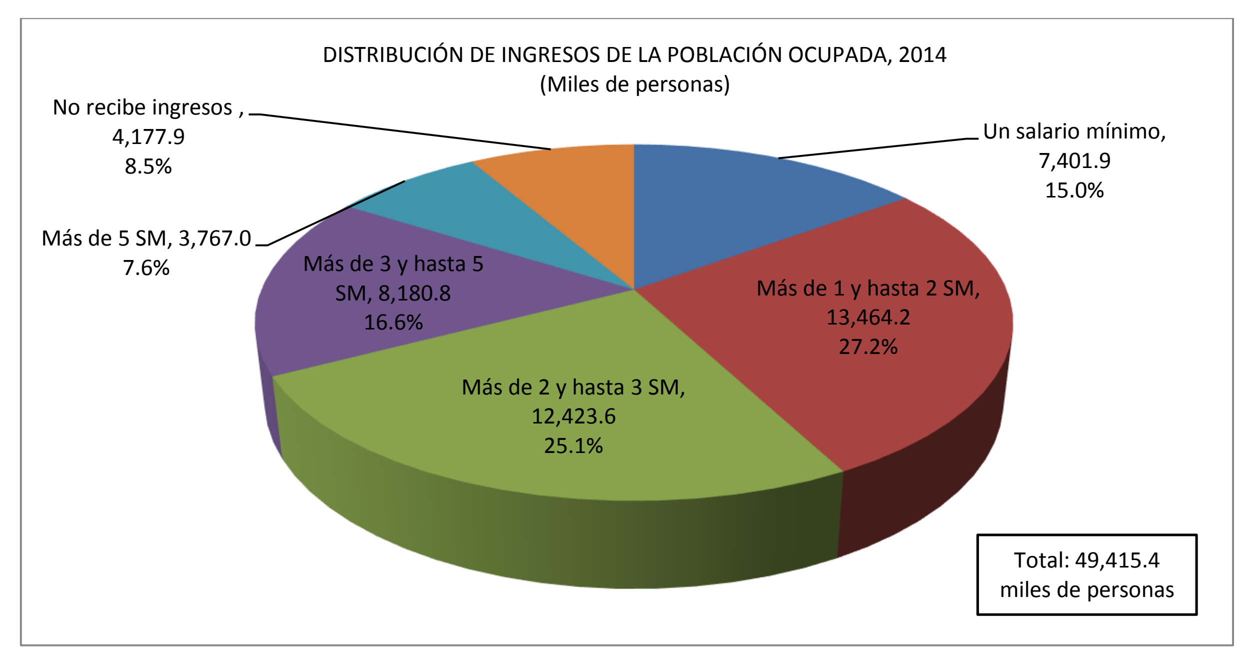
FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los objetivos y finalidades de la política laboral; artículo 123 constitucional, y artículo 2 de la Ley Federal del Trabajo.

En este contexto, resulta relevante destacar que, aun cuando la STPS es responsable de conducir la política laboral para lograr que los mexicanos tengan acceso a un trabajo digno, la dependencia no dispone de mecanismos para evaluar la finalidad de la política laboral en términos de si los empleos de la población apoyada por los programas, así como de la población ocupada en el país, cuentan con las características del trabajo digno que establecen el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo (LFT). Por lo anterior, la ASF analizó cada una de las variables de trabajo digno establecidas en la Constitución y la LFT, a fin de conocer en términos generales las condiciones de los empleos de la población ocupada en el país; con base en la información disponible que genera el INEGI y la propia secretaría. Los resultados se presentan a continuación:

a) Salario remunerador

El salario remunerador se define como la retribución económica que le permite al trabajador satisfacer sus necesidades básicas y las de su familia, en el aspecto material, social, cultural y de educación. En México, el salario mínimo es la unidad que se utiliza como parámetro para medir los ingresos que perciben las personas. Por lo anterior, el INEGI definió rangos de entre uno hasta cinco salarios mínimos y más, a fin de conocer la distribución de los ingresos de los trabajadores. A 2014,

los ingresos de las 49,415.4 miles de personas ocupadas en el país (41.1% de la población nacional) se distribuyeron de la forma siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Indicadores Estratégicos 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.
SIGLAS: SM = Salario mínimo.

De la gráfica anterior, se destaca que 33,289.7 miles de personas percibieron ingresos de entre uno y hasta tres salarios mínimos, lo que significó el 67.3%, respecto del total de la PEA. Cabe señalar que las personas que no recibieron ingresos se emplearon principalmente en actividades de asistencia social. Si se considera que para 2014 el salario mínimo fue de 67.3 pesos, los ingresos de la población ocupada resultan de la forma siguiente:

INGRESOS DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA OCUPADA, 2014
(pesos)

Rango	Miles de personas	Porcentaje de la población	Rango de salario mensual			
No recibe ingresos	4,177.9	8.5				0.0
Un salario mínimo	7,401.9	15.0				2,019.0
Más de 1 hasta 2 SM	13,464.2	27.2	de	2,020.0	a	4,038.0
Más de 2 hasta 3 SM	12,423.6	25.1	de	4,039.0	a	6,057.0
Más de 3 hasta 5 SM	8,180.8	16.6	de	6,058.0	a	10,095.0
Más de 5 SM	3,767.0	7.6			más de	10,095.0
Total	49,415.4	100.0				

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Indicadores Estratégicos 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía; y Resolución del H. Consejo de Representantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos que revisa los salarios mínimos generales y profesionales vigentes en 2014.
NOTA: El salario mensual se calculó el monto del salario mínimo de 2014 (67.3 pesos) por 30 días.
SIGLAS: SM = Salario mínimo.

En 2014, el 15.0% de la población ocupada (7,401.9 miles de empleados) percibió un salario mínimo equivalente a 2,019.0 pesos mensuales; el 52.3% (25,887.8 miles de personas) más de uno y hasta tres salarios mínimos, el cual se encuentra a un rango de 2,020.0 a 6,057.0 pesos mensuales; el 16.6% (8,180.8 miles de personas), de tres a cinco salarios mínimos, los cuales que se ubican en un rango de 6,058.0 a 10,095.0 pesos al mes, y el 7.6% restante (3,767.0 miles de trabajadores) recibió ingresos superiores a ese último monto.

Una forma de medir el poder adquisitivo del salario es mediante la canasta básica, la cual se define como el conjunto de bienes y servicios esenciales para satisfacer las necesidades básicas para el bienestar de todos los miembros de la familia: alimentación, vestuario, vivienda, mobiliario, salud, transporte, recreación, cultura, educación, y bienes y servicios diversos. En nuestro país, el INEGI y el Banco de México (BANXICO) son los encargados de definir la conformación de la Canasta Básica de Consumo (CBC), así como de realizar los estudios que se requieran para conocer los precios de los productos que la integran, los cuales se ven reflejados dentro de la estructura del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC). La CBC se encuentra conformada por 82 productos genéricos e indispensables para una persona [63/] que fueron seleccionados con base en los hábitos de consumo esenciales en los hogares mexicanos.

Adicional a lo anterior, existe otro parámetro de medición denominado Canasta Básica Alimentaria (CBA), la cual es definida por el CONEVAL, con base en estudios de líneas de bienestar. La CBA se compone de 33 productos alimenticios, expresados en cantidades suficientes para satisfacer las necesidades de calorías de una persona. Sin embargo, representa un mínimo alimentario a partir de un patrón de consumo mínimo de 2,084 calorías, y no una dieta suficiente en todos los nutrientes.

63/ La Canasta Básica de Consumo (CBC) para una persona se conforma de aceites lubricantes, aceites y grasas vegetales comestibles, agua embotellada, analgésicos, antibióticos, antigripales, antinflamatorios, arroz, atún y sardina en lata, autobús foráneo y urbano, azúcar, bicicletas y motocicletas, blanqueadores, café soluble, café tostado, cardiovasculares, carne de res y vísceras de res, cerillos, cerveza, chiles envasados, moles y salsas, chocolate, cine, colectivo, concentrados de pollo y sal, cremas para la piel, dermatológicos, desodorantes personales, detergentes, electricidad, estufas, expectorantes y descongestivos, focos, frijol, frijol procesado, galletas, gas doméstico LP, y natural, gasolina de alto y bajo octanaje, gastrointestinales, gelatina en polvo, harinas de trigo, huevo, jabón de tocador, jabón para lavar, jamón, larga distancia nacional, leche en polvo, leche (evaporada, condensada, maternizada, pasteurizada y fresca), licuadoras, masa y harinas de maíz, material de curación, material escolar, medicamentos para alergias, medicamentos para diabetes, medicinas homeopáticas y naturistas, metro o transporte eléctrico, navajas y máquinas de afeitar, nutricionales, otros medicamentos, pan blanco, pan de caja, papel higiénico y pañuelos desechables, pasta dental, pasta para sopa, pilas, planchas eléctricas, refrescos envasados, refrigeradores, reproductores de video, servicio de telefonía móvil, servicio telefónico local fijo, servilletas de papel sopas instantáneas y puré de tomate, suavizantes y limpiadores, taxi, televisores, tortilla de maíz y tostadas.
Esta canasta básica es un subconjunto de la canasta de bienes y servicios del Índice Nacional de Precios al Consumidor (INPC), la cual abarca 283 productos genéricos que se comercializan en todo el mercado.
BANXICO, (2011), **"Índice Nacional de Precios al Consumidor"**, Banco de México (BANXICO).

La diferencia entre la CBC y la CBA [64/] radica en que esta última solamente satisface las necesidades alimentarias mínimas para que una persona subsista, razón por la cual su costo es 7.3 veces menor que la CBC. A continuación, se presentan los precios de las canastas básicas durante el periodo de análisis 2001-2014, cabe señalar que el precio esta expresado en valores mensuales y de consumo per cápita:

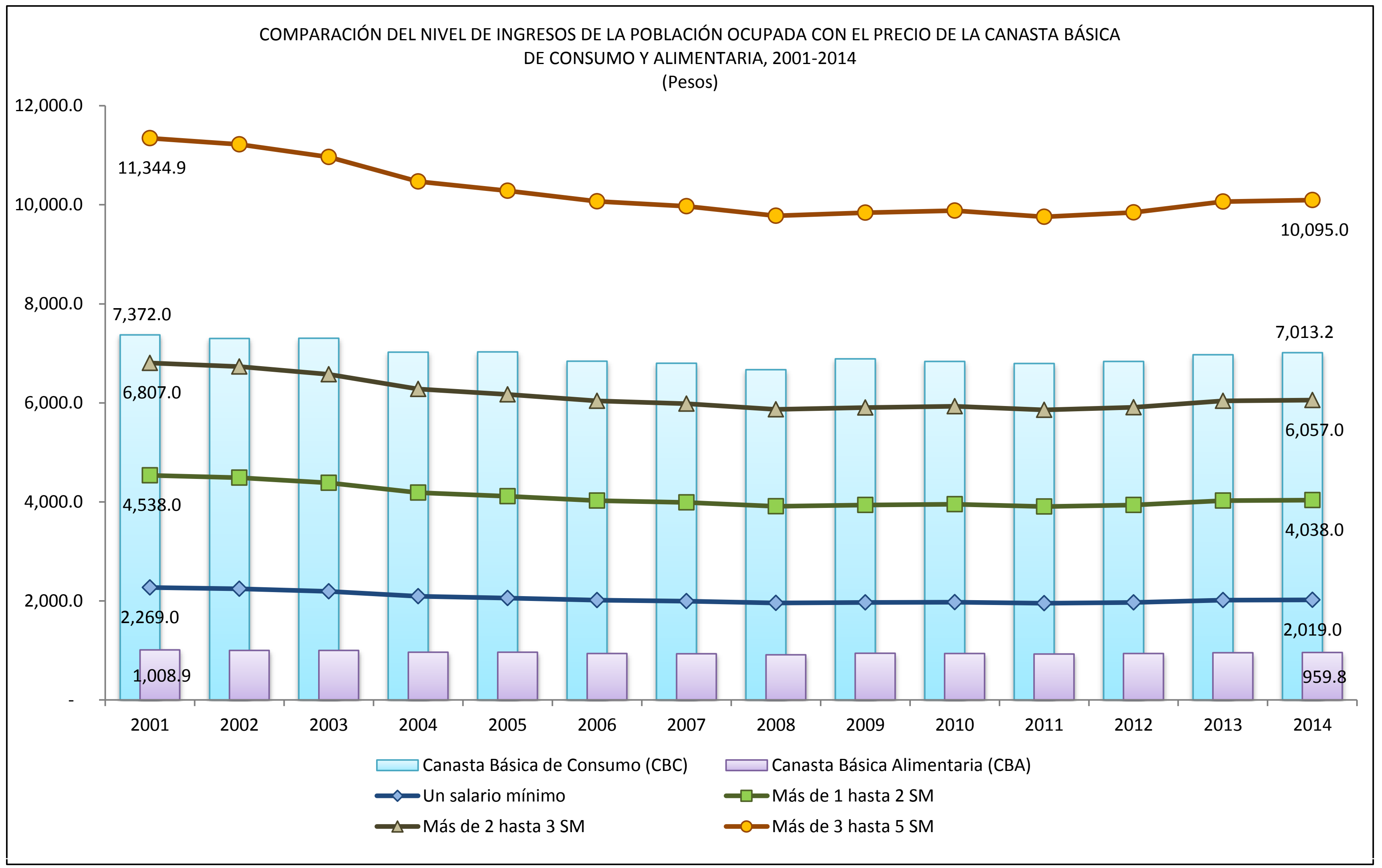
PRECIO MENSUAL DE LA CANASTA BÁSICA, 2001-2014
(Pesos actualizados a precios de 2014)

Año	Canasta Básica de Consumo (CBC) (1)	Canasta Básica Alimentaria (CBA) (2)	Comparativo (3) = (1 / 2)
2001	7,372.0	1,008.9	7.3
2002	7,301.0	999.2	7.3
2003	7,306.4	999.9	7.3
2004	7,026.6	961.6	7.3
2005	7,031.9	962.3	7.3
2006	6,840.5	936.2	7.3
2007	6,799.7	930.6	7.3
2008	6,668.0	912.5	7.3
2009	6,888.2	942.7	7.3
2010	6,838.6	935.9	7.3
2011	6,793.7	929.7	7.3
2012	6,838.8	935.9	7.3
2013	6,972.3	954.2	7.3
2014	7,013.2	959.8	7.3

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los precios promedio de las canastas básicas y consumo que pondera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Banco de México (BANXICO) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

A manera de ejemplo, en 2014 el precio de la CBA fue de 959.8 pesos mensuales, con la cual un asalariado cubriría sus necesidades alimentarias primordiales. No obstante, para que ese asalariado tenga acceso a una mejor alimentación, además de poder adquirir bienes y servicios básicos como vestido, vivienda, mobiliario, salud, transporte, recreación, y educación, tendría que erogar 7,013.2 pesos al mes, 7.3 veces más. Para complementar el análisis, la ASF comparó las canastas básicas de consumo y alimentaria con el nivel de ingresos de la población ocupada, a fin de determinar la suficiencia del salario mínimo y el número de personas en el país que tienen acceso a todos los bienes y servicios básicos definidos en la CBC, el resultado de dicho análisis de presenta en la gráfica siguiente:

64/ La Canasta Básica Alimentaria (CBA) para una persona se integra por agua embotellada, arroz en grano, azúcar, carne de pollo (con hueso, sin hueso, entero o en piezas), carne de res o ternera, carne molida, cebolla, cereal de maíz, de trigo, de arroz, de avena, chile, chorizo o longaniza, costilla y chuleta, frijol, huevos, jamón, jitomate , jugos y néctares envasados, leche (de vaca, pasteurizada, entera, light), limón, manzana y perón, naranja, pan blanco, pan de dulce, pan para sándwich y hamburguesas, papa, pasta para sopa, pescado entero, plátano tabasco, pollo rostizado, queso fresco, refrescos, tortilla de maíz y yogur.
CONEVAL, (2012), **"Construcción de Líneas de Bienestar. Documento Metodológico"**, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México.



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los precios promedio de las canastas básicas y consumo 2001-2014 que pondera el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), el Banco de México (BANXICO), y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); y el reporte de los salarios mínimos 2001-2014, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI).

En la gráfica anterior se observa que los ingresos de las personas que reciben un salario mínimo son suficientes para adquirir sólo la Canasta Básica Alimentaria (CBA). En 2014, el precio de la CBA fue de 959.8 pesos, el cual representó el 47.5% de los ingresos de las personas que percibieron un salario mínimo, por lo que con el 52.5% restante es posible que esas personas puedan adquirir otros bienes básicos de la Canasta Básica de Consumo (CBC). En ese año, la brecha para adquirir la CBC es de 4,994.2 pesos, 2.5 veces más que su salario.

Si se considera que el principio de suficiencia del salario mínimo señala que debe satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia; los ingresos de un salario mínimo en 2014 resultan insuficientes para adquirir la CBA para alimentar a una familia, dado que el costo de la canasta resulta de 3,839.2 pesos mensuales (dos salarios mínimos) considerando que el promedio de una familia en nuestro país es de cuatro personas. [65/]

Las personas cuyo rango de ingresos se encuentra entre más de un salario mínimo y hasta tres, tampoco pueden adquirir la CBC; no obstante, con ese salario se puede tener acceso a la mayoría de los bienes y servicios de esa canasta. En 2014, el precio de la CBC fue de 7,013.2 pesos, las personas que tienen ingresos de hasta dos salarios mínimos tienen acceso al 57.6% de la canasta, y las de hasta tres salarios al 86.3%.

De igual manera si una persona quisiera satisfacer las necesidades completas de su familia, en 2014, necesitaría recibir ingresos por 28,052.8 pesos mensuales (14 salarios mínimos) para adquirir la CBC. Sobre este aspecto, se estima que únicamente 3,767.0 miles de personas (7.6% de la PEA ocupada) satisface las necesidades completas personales y de su familia, dado que es la parte de la población que percibe mayores ingresos.

Si se considera la población ocupada en 2014, los ingresos de 33,289.7 miles de personas fueron insuficientes para adquirir la CBC, dado que, para solventar los precios de esa canasta, las personas deben tener ingresos equivalentes a 3.5 salarios mínimos, por lo que las personas que se encuentran en el rango de ingresos de entre más 3 y hasta 5 salarios mínimos, y más de 5 salarios mínimos, pueden tener acceso a los 82 productos básicos y otros más. Como se muestra en la tabla siguiente:

65/ INEGI, (2014), **"Encuesta Nacional de los Hogares"**, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), México.

PORCENTAJE DE LOS PRECIOS DE LA CANASTA BÁSICA EN RELACIÓN CON LOS SALARIOS MÍNIMOS QUE OBTIENE UN TRABAJADOR, 2014

Salario		Precios		Canasta Básica de Consumo (CBC) %	Canasta Básica Alimentaria (CBA) %
		CBC (1)	CBA (2)	(3) = (1 / salario)	(3) = (2 / salario)
1 Salario mínimo	2,019.0	7,013.2	959.8	347.4	47.5
2 Salario mínimo	4,038.0	7,013.2	959.8	173.7	23.8
3 Salario mínimo	6,057.0	7,013.2	959.8	115.8	15.8
4 Salario mínimo	8,075.0	7,013.2	959.8	86.9	11.9
5 Salario mínimo	10,095.0	7,013.2	959.8	69.5	9.5

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Información de los precios promedio de las canastas básicas y consumo que pondera INEGI, BANXICO y CONEVAL, así como el monto del salario mínimo 2001-2014 por la CONASAMI. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Banco de México (BANXICO), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI).

En 2014, para las personas que obtuvieron ingresos de hasta cinco salarios mínimos, la CBC representó el 69.5% de su salario total, de 10,095.0 pesos, mientras que la CBA equivale el 9.5% de su ingreso.

En la canasta básica se establecen productos básicos para la alimentación que han tenido el efecto de la variación de los precios, por lo que el incremento del salario mínimo determina la cantidad de productos que se pueden obtener con el paso del tiempo y cómo se refleja la pérdida del poder adquisitivo. En la tabla siguiente se muestran algunos productos considerados para este análisis:

CANTIDAD DE PRODUCTOS QUE SE PUEDE ADQUIRIR CON BASE EN EL SALARIO MÍNIMO A PRECIOS DE 2014

Concepto	2001 (1)	2014 (2)	Diferencia (3) = (1 - 2)
Leche (Lt.)	8.0	4.5	(3.5)
Tortilla (Kg.)	9.5	5.3	(4.2)
Aceite (Lt.)	3.4	1.9	(1.5)
Pan (Pza.)	22.6	12.7	(9.9)
Huevo (Kg.)	6.5	3.7	(2.9)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de precios promedio de los bienes y servicios generales de INEGI en 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Como se observa en la tabla anterior, en 2001 se podían comprar 8.0 litros de leche con un salario mínimo diario de 2014 (67.3 pesos), mientras que en 2014 sólo se pudieron comprar 4.5 litros, por lo que en este producto se registró una diferencia de 3.5 litros menos; para la tortilla, en 2001 se podían adquirir 9.5 kilogramos y en 2014, 5.3 kilogramos, una diferencia de 4.2 kilogramos; en cuanto al aceite se dejó de adquirir 1.5 litros; en las piezas de pan, 9.9 piezas menos, y en el huevo 2.9 kilogramos menos.

b) Jornadas laborales

Debido a los ingresos insuficientes, las personas se ven obligadas a trabajar horas extras o buscar un segundo trabajo. El INEGI define a esas personas como “población en condiciones críticas de ocupación”, porque son las que trabajan más de 48 horas semanales percibiendo ingresos de hasta dos salarios mínimos, lo anterior tomando como parámetro que la LFT establece que una jornada máxima es de ocho horas seis días a la semana.

En los últimos 10 años, un promedio anual de 13,041.1 miles de personas informaron al INEGI haber trabajado más de 48 horas a la semana para obtener más ingresos y satisfacer sus necesidades personales y familiares, dicha cifra representó el 28.3% de la población ocupada en el ámbito nacional. En la tabla siguiente se observa la evolución de esa población:

POBLACIÓN OCUPADA QUE TRABAJA MÁS DE 48 HORAS, 2005-2014
(Miles de personas)

Año	Total población ocupada (1)	Población ocupada que trabaja más de 48 horas (2)	Porcentaje de la población ocupada que trabaja más de 48 horas (%) (3) = (2 / 1) x 100
2005	42,079.1	12,260.6	29.1
2006	43,378.5	12,659.7	29.2
2007	44,231.2	12,634.6	28.6
2008	44,943.5	12,843.3	28.6
2009	45,435.4	12,780.5	28.1
2010	46,121.6	13,004.9	28.2
2011	47,138.9	13,204.2	28.0
2012	48,706.7	13,703.9	28.1
2013	49,227.3	13,677.6	27.8
2014	49,415.4	13,642.1	27.6
Promedio	46,067.8	13,041.1	28.3
TMCA %	1.8	1.2	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De la tabla anterior se destaca que la población ocupada que trabajó más de 48 horas se incrementó a una tasa media anual de 1.2%; no obstante, se registró una disminución de la proporción, respecto de la población ocupada de 1.5 puntos porcentuales, dado que en 2005 era del 29.1% y en 2014 de 27.6%. Cabe señalar que, aun cuando se estima que esa población percibe ingresos por dos salarios mínimos, esa remuneración no es suficiente para la adquisición de la totalidad de los bienes y servicios de la canasta básica de consumo.

c) Acceso a la seguridad social

El acceso a la seguridad social es otros de los derechos que deben tener los trabajadores y sus familias para que la actividad productiva que realizan sea considerada un trabajo digno. Durante el periodo 2005-2014, un promedio anual de 29,330.9 miles de personas indicaron que en sus fuentes de trabajo no se les otorgó acceso a la seguridad social, cifra que significó el 63.7% del promedio de la población ocupada en el país, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN OCUPADA SIN ACCESO A SEGURIDAD SOCIAL, 2005-2014
(Miles de personas)

Año	Total población ocupada (1)	Población ocupada sin acceso a seguridad social (2)	Porcentaje de la población sin acceso a la seguridad social (%) (3) = (2 / 1) x 100
2005	42,079.1	26,914.2	64.0
2006	43,378.5	27,467.2	63.3
2007	44,231.2	27,891.2	63.1
2008	44,943.5	28,334.3	63.0
2009	45,435.4	29,193.8	64.3
2010	46,121.6	29,768.3	64.5
2011	47,138.9	30,335.7	64.4
2012	48,706.7	31,195.7	64.0
2013	49,227.3	31,246.6	63.5
2014	49,415.4	30,962.0	62.7
Promedio	46,067.8	29,330.9	63.7
TMCA %	1.8	1.6	-

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

En los últimos 10 años se registró una disminución de 1.3 puntos porcentuales de la proporción de personas ocupadas sin acceso a seguridad social, respecto de la población ocupada; no obstante, dicha variable se incrementó a una tasa media anual de 1.6%. En este contexto, si se compara la población que labora en el sector informal con la que no tuvo acceso a seguridad social, se obtiene lo siguiente:

PROMEDIO DE EMPLEOS FORMALES SIN ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL, 2005-2014

Concepto	Miles de personas
Promedio población ocupada 2005-2014	46,067.8
Tasa promedio de informalidad laboral 2005-2014	59.2%
Promedio población ocupada en el sector informal 2005-2014	27,272.1
Promedio población ocupada sin acceso a instituciones de salud 2005-2014	29,330.9
Promedio de empleos formales sin acceso a la seguridad social (diferencia)	2,058.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

De 2005 a 2014, el promedio de la tasa de informalidad laboral fue de 59.2%, lo que significa que anualmente 27,272.1 miles de personas se encontraron laborando en el sector informal. Si se

compara a la población con empleos informales con la población ocupada sin acceso a seguridad social, resulta que existen 2,058.8 miles personas con trabajos formales cuyos patrones no brindan protección social a los trabajadores. [66/] Lo anterior se establece en consideración que los empleos informales no cuentan con acceso a ese derecho porque sus empleadores no se encuentran registrados en ninguna institución social ni de salud.

d) Capacitación continua

La capacitación laboral continua, además de ser un derecho, resulta un factor determinante para incrementar la productividad de los trabajadores. Sin embargo, la mayoría de los empleadores en México no capacita a su personal o deja de hacerlo continuamente. De acuerdo con estadísticas del INEGI, el 65.0% de la población ocupada señaló no recibir capacitación laboral, cifra que equivale a 29,944.0 miles de personas en promedio durante los últimos 10 años, y de las personas capacitadas (el 35.0% restante), un promedio anual de 16,123.7 miles de personas, únicamente 7,094 miles de personas (el 44.0%) recibió capacitación continua, como se muestra en el cuadro siguiente:

POBLACIÓN OCUPADA CON CAPACITACIÓN CONTINUA, 2005-2014

Año	Población ocupada (1)	Porcentaje de la población ocupada sin capacitación (2)	Población ocupada sin capacitación (3)=(1x2)	Porcentaje de la población ocupada con capacitación (4)	Población ocupada con capacitación (5)=(1x4)	Porcentaje de capacitación continua (6)	Población ocupada capacitada y que recibe capacitación continua (7)=(6x5)	Porcentaje de la población ocupada que recibió capacitación continua (8)=(1/7)x100
2005	42,079.1	65.0	27,351.4	35.0	14,727.7	44.0	6,480.2	15.4
2006	43,378.5	65.0	28,196.0	35.0	15,182.5	44.0	6,680.3	15.4
2007	44,231.2	65.0	28,750.3	35.0	15,480.9	44.0	6,811.6	15.4
2008	44,943.5	65.0	29,213.3	35.0	15,730.2	44.0	6,921.3	15.4
2009	45,435.4	65.0	29,533.0	35.0	15,902.4	44.0	6,997.1	15.4
2010	46,121.6	65.0	29,979.0	35.0	16,142.6	44.0	7,102.7	15.4
2011	47,138.9	65.0	30,640.3	35.0	16,498.6	44.0	7,259.4	15.4
2012	48,706.7	65.0	31,659.4	35.0	17,047.3	44.0	7,500.8	15.4
2013	49,227.3	65.0	31,997.7	35.0	17,229.6	44.0	7,581.0	15.4
2014	49,415.4	65.0	32,120.0	35.0	17,295.4	44.0	7,610.0	15.4
Promedio	46,067.8	65.0	29,944.0	35.0	16,123.7	44.0	7,094.4	15.4

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en información del Módulo de Educación, Capacitación y Empleo (MECE), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

66/ Los empleados formales que no cuentan con seguridad social se explican principalmente por la existencia de "contratos de presentación de servicios profesionales".
Zavala Gamboa Oscar, (2011), "El trabajo por honorarios en México una visión jurisprudencial", Revista Latinoamericana de Derecho Social, Número 12, enero-junio 2011, México.

De lo anterior se destaca que, durante el periodo 2005-2014, únicamente el 15.4% de la población ocupada recibió capacitación continua en su empleo, equivalente a un promedio de 7,094.4 miles de personas, lo cual contribuye a la baja productividad laboral del país.

e) Discriminación laboral

De acuerdo con estimaciones del INEGI, el 20.2% de la población ha tenido antecedentes de maltrato discriminatorio por su edad sexo, color de piel, condición o discapacidad física, así como por sus preferencias sexuales, políticas o religiosas, y por su clase social. Si dicho porcentaje se aplica al promedio de la población ocupada durante el periodo 2005-2014, se obtiene que un promedio anual de 9,305.7 miles de personas sufrieron de discriminación laboral:

DISCRIMINACIÓN LABORAL, 2005-2014

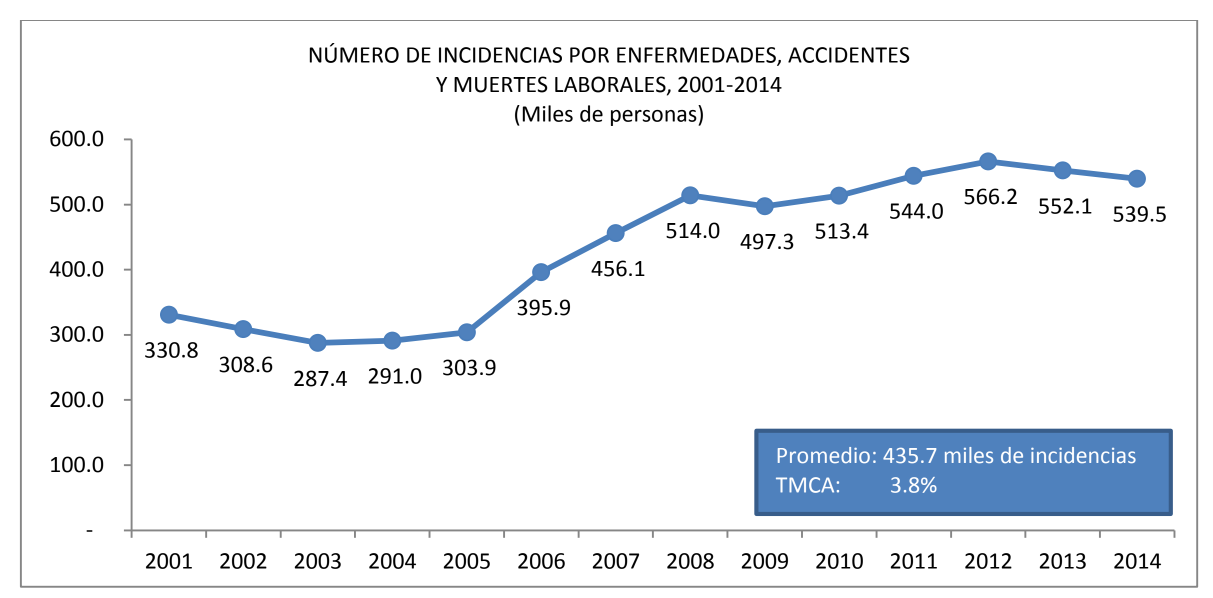
Año	Población ocupada (1)	Porcentaje maltrato discriminatorio (2)	Personas con maltrato discriminatorio (3) = (1 x 2)
2005	42,079.1	20.2	8,500.0
2006	43,378.5	20.2	8,762.5
2007	44,231.2	20.2	8,934.7
2008	44,943.5	20.2	9,078.6
2009	45,435.4	20.2	9,178.0
2010	46,121.6	20.2	9,316.6
2011	47,138.9	20.2	9,522.1
2012	48,706.7	20.2	9,838.8
2013	49,227.3	20.2	9,943.9
2014	49,415.4	20.2	9,981.9
Promedio	46,067.8	20.2	9,305.7

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el indicador "Distribución porcentual de la población por sexo y grupo de edad, según antecedentes de maltrato discriminatorio", Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Durante los años analizados no se ha registrado una disminución de la proporción de personas que han sufrido discriminación laboral, contrario a lo establecido en los objetivos de la política pública.

f) Condiciones de seguridad e higiene

De acuerdo con la LFT, los patrones tienen la obligación de brindar a los trabajadores centros de trabajos dignos, seguros e higiénicos, con el propósito de prevenir las enfermedades, accidentes y muertes. Sin embargo, de acuerdo con estadísticas del IMSS, durante el periodo 2001-2014, se registró un promedio anual de 435.7 miles de incidencias laborales por enfermedad, accidente y muerte como se presenta en la gráfica siguiente:



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de enfermedades, accidentes y muertes registradas por el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

De la gráfica anterior se destaca que las incidencias laborales por enfermedad, accidente y muerte se incrementaron a una tasa media anual de 3.8%, al pasar de 330.8 a 539.5 miles de incidencias en ese lapso. Sobre este aspecto cabe señalar que, aunque no se dispone de la información del número de empresas o centros de trabajo que no cumplen con la normativa en materia de seguridad e higiene para los trabajadores, se infiere que las acciones de supervisión son insuficientes, por lo que cada vez más centros de trabajo no cumplen con las normas. Además, la baja cobertura de inspección de la STPS (un promedio de 32.6 miles de empresas al año) no permite cuantificar el nivel del problema.

Epitome

El trabajo digno se determina mediante las variables: salario remunerador; jornadas laborales; acceso a la seguridad social; capacitación continua; discriminación laboral, y condiciones de seguridad e higiene.

Por lo que se refiere al salario remunerador, en 2014, se registró un total de 49,415.4 miles de empleados; no obstante el 15.0% (7,401.9 miles de empleados) percibieron ingresos por hasta 2,019.0 pesos mensuales (un salario mínimo), el 52.3% recibió ingresos de más de uno y hasta tres salarios mínimos (25,887.8 miles de personas), lo que representó entre 2,020.0 y 6,057.0 pesos mensuales, el 16.6% (8,180.8 miles de personas) recibió ingresos de tres a cinco salarios mínimos, (de 6,058.0 a 10,095.0 pesos al mes); mientras que únicamente el 7.6% (3,767.0 miles de

trabajadores) recibió ingresos superiores a los 10,095.0 pesos al mes, además 4,177.9 miles de trabajadores (el 8.5% de la población ocupada) no recibió ingresos por su trabajo. Es importante mencionar que para que un asalariado cumpla sus necesidades básicas alimentación, vestido, vivienda, mobiliario, salud, transporte, recreación, y educación, tendría que erogar 7,013.2 pesos al mes. En 2014, los ingresos de 33,289.7 miles de personas fueron insuficientes para adquirir la canasta básica de consumo, debido a que el costo de dicha canasta equivale a 3.5 salarios mínimos.

Respecto de la duración de las jornadas laborales, de 2005 a 2014, un promedio de 13,041.1 miles de personas (28.3% de la población ocupada, 49,415.4 miles de empleados) trabajaron más de 48 horas a la semana para obtener más ingresos y satisfacer sus necesidades personales y familiares, recibiendo en promedio dos salarios mínimos, lo cual no es suficiente para la adquisición de la totalidad de los bienes y servicios de la canasta básica de consumo.

En materia de acceso a la seguridad social, durante el periodo 2005-2014, un promedio de 29,330.9 miles de personas no recibieron acceso a la seguridad social, cifra que significó el 63.7% de la población ocupada en el país, durante los años analizados se registró un incremento de 4,047.8 miles de empleados sin acceso a la seguridad social, al pasar de 26,914.2 a 30,962.0 miles de personas.

En relación con la capacitación continua, el 65.0% de la población ocupada no recibió capacitación laboral, cifra que equivale a 29,944.0 miles de personas en promedio durante los últimos 10 años, y de las personas capacitadas (el 35.0% restante), un promedio de 16,123.7 miles de personas, únicamente 7,094 miles de personas (15.4% del total) recibió capacitación continua.

Por lo que se refiere a la discriminación laboral, el 20.2% de la población ha tenido antecedentes de maltrato discriminatorio por su edad sexo, color de piel, condición o discapacidad física, así como por sus preferencias sexuales, políticas o religiosas, y por su clase social, dicho porcentaje representa que en promedio 9,305.7 miles de personas sufrieron de discriminación laboral durante el periodo 2005-2014.

Por último, en relación con las condiciones de seguridad e higiene, durante el periodo 2001-2014, se registró un incremento en el número de incidencias laborales por enfermedad, accidente y muerte, las cuales se incrementaron a una tasa media anual de 3.8%, al pasar de 330.8 a 539.5 miles de incidencias en esos años; no obstante, la STPS no dispone de la información del número

de empresas o centros de trabajo que no cumplen con la normativa en materia de seguridad e higiene para los trabajadores, situación que junto con la baja cobertura de inspección de la STPS (un promedio de 32.6 miles de empresas al año) no permite conocer las condiciones de seguridad e higiene en el ámbito nacional, lo que limita la adecuada toma de decisiones por parte de los operadores de la política pública.

2.5. Resultados de la Reforma Laboral

Como se señaló en los capítulos anteriores, la Ley Federal del Trabajo (LFT) se reformó con objeto de responder a las condiciones socioeconómicas, y demográficas actuales del país, así como a las nuevas prácticas laborales en materia de contratación y pago adoptadas por las empresas, que no eran acordes con la ley de 1970. En opinión de la STPS, las reformas y adiciones a la LFT fortalecieron a la política laboral del país, debido a que con los cambios normativos se actualizó el marco jurídico a la realidad del mercado laboral del siglo XXI, y se modificó la manera en que esta política se había implementado. [67/]

Dentro de los aspectos de la reforma laboral se destaca que se flexibilizaron las relaciones laborales por medio de la incorporación de las figuras jurídicas siguientes: la subcontratación (*outsourcing*), los contratos a prueba y los de capacitación, así como el salario por unidad de tiempo, a fin de incentivar la transición de los trabajadores que se encuentran en el mercado informal al formal, favorecer la generación de empleos formales en beneficio de los jóvenes y las mujeres, así como promover el trabajo digno con una mayor oferta de trabajo en el sector formal de la economía con mayores ingresos para los trabajadores, para que de esta manera se contribuya al crecimiento económico del país. En el esquema siguiente se muestran los objetivos de la reforma laboral, así como los resultados que busca en el mediano y largo plazos:

[67/] STPS, (2013), **"Alcances de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo"**, Información enviada mediante oficio No. 511/01.-2015/1127, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

ESQUEMA DE OBJETIVOS Y RESULTADOS DE LA REFORMA LABORAL DE 2012



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la exposición de motivos de la Reforma a Ley Federal de Trabajo 2012, Congreso de la Unión; Documento: Alcances de la Reforma a la Ley Federal del Trabajo (Mayo 2013), Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con el propósito de complementar la evaluación de la política laboral implementada por la STPS, este apartado se desarrolló con el objetivo de conocer los efectos de las modificaciones a la LFT, en términos de los objetivos que le dieron origen. Cabe señalar que el tema de la "flexibilización de las relaciones laborales" forma parte de la evaluación de los resultados de la reforma porque con esas modificaciones se espera evitar actos patronales de simulación jurídica, además de otorgar mayor seguridad legal a las relaciones laborales. A continuación se presenta el análisis y los resultados tomando como base 2012 (antes de que entrara en operación la reforma):

Objetivos de la Reforma

a) Promover el acceso al mercado laboral formal

La STPS benefició a 755.3 miles de personas con servicios de vinculación laboral por medio del SNE-PAE, 16.9% más que en 2012, y logró colocar a 323.9 miles de personas en un empleo formal, lo que significó un incremento de 26.1% respecto de lo alanzado antes de la reforma.

PROMOVER EL ACCESO AL MERCADO LABORAL FORMAL, 2012-2014
(Miles de personas)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)	Porcentaje de incremento (4) = (3 / 1) x 100
Población beneficiada con servicios de vinculación laboral	4,477.2	5,232.5	755.3	16.9
Población colocada	1,239.9	1,563.8	323.9	26.1
Tasa de colocación (%)	27.7	29.9	2.2	7.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en los reportes de población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE), y Programa de Apoyo al Empleo (PAE), periodo 2001-2014, Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Con lo anterior, la dependencia incrementó su tasa de colocación en 2.2 puntos porcentuales, por lo que para 2014 la secretaría consiguió que 3 de cada 10 personas que se encuentran en búsqueda de empleo, se incorporaran al mercado laboral formal. No obstante, la STPS careció de mecanismos de seguimiento para conocer el tipo de empleo, así como la duración o permanencia del mismo. Tampoco se pudo determinar si la población beneficiada priorizó a los jóvenes y mujeres como lo establece la reforma laboral.

A partir de la implementación de la reforma, el número de mujeres ocupadas se incrementó en 95.3 miles de personas, lo que significó un aumento de 0.5%; no obstante, en cuanto al rango de edad, la tasa de ocupación de los jóvenes de 15 a 29 años disminuyó en 3.4%, lo anterior se debió a que se registró una transición demográfica entre rangos de edad y no una desocupación en jóvenes, dado que el rango de 30 a 49 años se incrementó en 766.0 miles de personas entre 2012 y 2014, como se muestra a continuación:

OCUPACIÓN POR SEXO Y RANGO DE EDAD DE LA PEA, 2012-2014
(Miles de personas)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)	Porcentaje de incremento (4) = (3 / 1) x 100
PEA ocupada	48,706.7	49,415.4	708.7	1.4
Por sexo:				
Hombres	30,123.2	30,736.6	613.4	2.0
Mujeres	18,583.5	18,678.8	95.3	0.5
Por rango de edad:				
15 a 29 años	15,224.8	14,707.1	(517.7)	(3.4)
30 a 49 años	22,304.4	23,070.4	766.0	3.4
50 años y más	11,177.5	11,637.9	460.4	4.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los resultados trimestrales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 15 años y más del periodo 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

No obstante, el INEGI reportó en el primer trimestre de 2015 que, desde 2012, se ocuparon un total de 1,799.7 miles de jóvenes de 15 a 29 años de edad.

Asimismo, la STPS reportó que la reforma laboral permitió el acceso al empleo formal a 1,134.6 miles de personas, lo que significó un crecimiento de 7.2%, respecto de los empleos formales registrados en 2012, como se señala a continuación:

EMPLEO FORMAL, 2012-2014 (Miles de personas)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)	Porcentaje de incremento (4) = (3 / 1) x 100
Trabajadores registrados en el IMSS	15,856.1	16,990.7	1,134.6	7.2
Permanentes	13,637.9	14,570.3	932.4	6.8
Eventuales	2,218.2	2,420.4	202.2	9.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte del número de trabajadores registrados en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

De los 1,134.6 empleos formales que se registraron en el periodo 2013-2014, 932.4 miles fueron permanentes, y 202.2 miles fueron eventuales. Sobre este aspecto, destaca un incremento mayor en los empleos eventuales, respecto de los permanentes (9.1% y 6.8%, respectivamente), uno de los aspectos que dio flexibilidad al mercado laboral con la reforma.

No obstante, la STPS no dispuso de sistemas de información para conocer el número de personas que se trasladaron del mercado laboral informal al sector formal.

b) Flexibilización de las relaciones laborales

- Subcontratación o outsourcing

De acuerdo con los Censos Económicos 2008 y 2014 del INEGI, el porcentaje de personal subcontratado se incrementó en 3.0 puntos porcentuales, al pasar de 13.6% a 16.6% en ese lapso, lo que significó un total 1,963.2 y 2,820.5 miles de personas, respectivamente, y un aumento de 857.3 miles de personas bajo ese régimen.

PERSONAL SUBCONTRATADO, 2008-2014 (Miles de personas y porcentaje)

Concepto	2008 (1)	2014 (2)	Diferencia (3) = (2 - 1)
Personal subcontratado	1,963.2	2,820.5	857.3
Tasa de subcontratación %	13.6	16.6	3.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los Censos Económicos 2008 y 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

No obstante, la STPS carece de información para determinar si abarcan parcialmente las actividades que desarrolla la empresa o si los patrones justificaron esas subcontrataciones como lo establece la reforma a la LFT.

- Contratos a prueba

La reforma laboral establece que los trabajadores que se contraten bajo esa modalidad tendrán un contrato de entre tres y seis meses, y los patrones estarán obligados a registrar a esos empleados en el Seguro Social.

Como se señaló en el inciso a de este subapartado, el IMSS registró un total de 202.2 miles de trabajadores con contratos eventuales, cifra que significó un incremento de 9.1%, dado que antes de la reforma se registraron 2,218.2 miles de trabajos eventuales, mientras que para 2014 fueron 2,420.4 miles de trabajos eventuales. Cabe señalar que no la STPS no genera información para cuantificar si ese número de trabajadores se contrató a prueba, por capacitación o por temporada.

- Pago por unidad de tiempo

Al cierre de 2014, no se disponen de registros del número de personas que laboran bajo la figura de salario por unidad de tiempo [68/] y las empresas no han podido usar esta modalidad de contratación, debido a que el artículo 83 de la LFT no es claro respecto del pago por cada hora de prestación de servicio. Dicho ordenamiento legal a la letra dice lo siguiente:

"Artículo 83.- El salario puede fijarse por unidad de tiempo por unidad de obra por comisión o de cualquier otra manera.

Tratándose de salario por unidad de tiempo se establecerá específicamente esa naturaleza. **El trabajador y el patrón podrán convenir el monto siempre que se trate de un salario remunerador así como el pago por cada hora de prestación de servicio siempre y cuando no se exceda la jornada máxima legal** y se respeten los derechos laborales y de seguridad social que correspondan a la plaza de que se trate. **El ingreso que perciban los trabajadores por esta modalidad en ningún caso será inferior al que corresponda a una jornada diaria**".

Bajo la interpretación de la norma, los patrones encontraron el obstáculo de que el salario por hora no deberá ser inferior al de una jornada diaria (un salario mínimo), además de que no se puede contratar a nadie por más horas que las que establece una jornada completa (ocho horas).

En conclusión, las empresas no pueden pagar menos que el salario mínimo por una hora de labores y prefieren contratar a un trabajador de tiempo completo para evitar infracciones a la LFT, debido a que dicho ordenamiento legal no es claro en la determinación del pago por unidad de

68/ En el ámbito académico uno de los especialistas más reconocidos en el ramo de la investigación y docencia del trabajo y la previsión social, Arturo Alcalde Justiniani, considera que se ha intentado justificar el pago por horas señalando que dicha práctica es usual en empresas de países desarrollados, pero debe tenerse presente que en esos países el salario es mayor que el promedio nacional.
CESOP, (2013), **"Reforma Laboral: Algunos apuntes para el análisis legislativo"**, Documento de Trabajo núm. 148 Abril de 2013, Cámara de Diputados.

tiempo. Por lo anterior, la modalidad de pago por unidad de tiempo no ha podido ser implementada. [69/]

c) Impulsar la productividad laboral

Entre 2012 y 2014, el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE) registró un incremento de 1.9 puntos en la población ocupada, lo que significa que los trabajadores activos contribuyeron a incrementar el valor del PIB. Asimismo, la productividad en horas trabajadas aumentó 1.8 puntos, debido a que se requirieron de menos horas hombre para producir los mismos bienes y servicios. A continuación se presentan dichos resultados:

INDICE GLOBAL DE PRODUCTIVIDAD LABORAL DE LA ECONOMÍA, 2012-2014
(Miles de personas)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)
Productividad laboral de la población ocupada	100.0	101.9	1.9
Productividad laboral en horas trabajadas	100.8	102.6	1.8

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en del Índice Global de Productividad Laboral de la Economía, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Sobre este aspecto cabe señalar que la STPS reportó los resultados de la productividad laboral con base en el IGPLE que elabora el INEGI, debido a que carece de mecanismos para evaluar el impacto de la capacitación que otorgaron sus programas en la productividad de los trabajadores, ni le es posible acreditar si los efectos de la reforma contribuyeron al incremento de la productividad de la población ocupada en el país, así como en las horas trabajadas.

d) Fomentar el trabajo digno

Impulsar un mejor salario para los trabajadores es una parte fundamental del trabajo digno. Los efectos en esta materia se pueden observar con la evolución del nivel de ingresos y las jornadas laborales de la PEA ocupada que se incorporó al mercado laboral a dos años de la implementación de la reforma.

En el periodo 2013-2014, la PEA ocupada registró un incremento de 708.7 miles de personas, cuya jornada laboral y nivel de ingresos se comportó de la forma siguiente:

69/ El Financiero, (2015), **"Pago por hora es letra muerta, pese reforma laboral"**, Nota periodística del Financiero publicado el día 25 junio de 2015, disponible en http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pago-por-hora-es-letra-muerta-pese-reforma-laboral.html, consultado el 25 junio de 2015.

VARIACIÓN DE LA PEA OCUPADA EN TÉRMINOS DE LA JORNADA LABORAL E INGRESOS, 2012-2014
(Millones de personas y porcentaje)

PEA ocupada		2012 (1) 48,706.7	2014 (2) 49,415.4	Variación (3) = (2 - 1) 708.7
Por duración de la jornada laboral				
Menos de 15 horas semanales	Población	3,295.6	3,195.8	(99.8)
	% del total de ocupados	6.8	6.5	(0.3)
De 15 a 34 horas semanales	Población	8,879.1	8,842.1	(37.0)
	% del total de ocupados	18.2	17.9	(0.3)
De 35 a 48 horas semanales	Población	21,258.2	22,258.6	1,000.4
	% del total de ocupados	43.6	45.0	1.4
Más de 48 horas semanales	Población	13,704.0	13,642.1	(61.9)
	% del total de ocupados	28.1	27.6	(0.5)
Por nivel de ingresos				
Un salario mínimo	Población	7,316.5	7,401.9	85.4
	% del total de ocupados	15.0	15.0	0.0
Más de 1 hasta 2 salarios mínimos	Población	12,682.2	13,464.2	782.0
	% del total de ocupados	26.0	27.2	1.2
Más de 2 hasta 3 salarios mínimos	Población	11,837.2	12,423.6	586.4
	% del total de ocupados	24.3	25.1	0.8
Más de 3 hasta 5 salarios mínimos	Población	8,190.1	8,180.8	(9.3)
	% del total de ocupados	16.8	16.6	(0.2)
Más de 5 salarios mínimos	Población	4,337.5	3,767.0	(570.5)
	% del total de ocupados	8.9	7.6	(1.3)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de los resultados trimestrales de la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo (ENOE) 15 años y más del periodo 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Como se muestra en la tabla, los empleados que trabajaban menos de 35 horas a la semana disminuyeron en 136.8 miles de personas, mientras que el segmento de los que laboran 35 a 48 horas semanales se incrementó en 1,000.4 miles de personas. Lo anterior significa que las jornadas laborales se extendieron en el transcurso de 2013 y 2014. Al hacer un comparativo entre el nivel de ingresos, quienes perciben un salario mínimo se incrementaron en 85.4 miles de personas; de igual manera los que recibieron más de uno y hasta dos salarios mínimos, así como el rango de más de dos y hasta tres salarios, que registraron un aumento de 782.0 y 586.4 miles de personas, respectivamente. En suma, se registró un incremento de 1,453.8 miles de personas cuyos ingresos fueron de uno y hasta tres salarios mínimos, mientras que los que tienen ingresos superiores a los tres salarios mínimos se redujeron en 579.8 miles de personas, por lo tanto, los ingresos de la población ocupada en general disminuyeron. Sobre este aspecto se destaca que esas 1,453.8 miles de personas no disponen de los ingresos suficientes para adquirir la Canasta Básica de Consumo, tal como se señaló en el apartado 2.4.6. Trabajo Digno.

En conclusión, aun cuando los trabajadores destinaron más horas al trabajo, este incremento no se tradujo en mayores ingresos, por el contrario los ingresos disminuyeron y las horas de trabajo aumentaron lo que reflejan la pérdida del poder adquisitivo señalado en el apartado anterior.

e) Mejorar la impartición y procuración de justicia

Con la finalidad de hacer más expedita la justicia laboral y la resolución de conflictos en beneficio de los trabajadores y empleadores, a partir de la reforma laboral se privilegió la conciliación en los conflictos laborales, a fin de resolver de manera más pronta las diferencias entre ambas partes.

En 2013 y 2014, la PROFEDET promovió un total de 15.4 miles de conciliaciones, las cuales significaron un incremento de 2.0 miles de asuntos, respecto de los resultados logrados antes de la reforma, evitando lo más posible los juicios laborales.

CONCILIACIONES, 2011-2014
(Cifras en miles)

Concepto	2011-2012 (1)	2013-2014 (2)	Diferencia (3) = (2 - 1)
Conciliaciones promovidas por la PROFEDET	13.4	15.4	2.0

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el reporte de las conciliaciones concluidas por la PROFEDET, 2011-2014, Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo.

Aunado a lo anterior, la JFCA resolvió 45.8 miles de juicios mediante conciliación o convenio, con los cuales se recuperaron 6,107.0 millones de pesos en beneficio de los trabajadores, los cuales incluyeron salarios caídos y otras prestaciones pendientes de cubrir, según reportes de la STPS.

Resultados de la Reforma

a) Disminución del desempleo

Como se señaló en apartados anteriores, la STPS mide el desempleo en términos de la población desocupada reportada en las encuestas de ocupación y empleo realizadas por el INEGI. A dos años de implementación de la reforma, la población desocupada en el ámbito nacional disminuyó en 13.4 miles de personas, lo que significó una variación en la tasa de desocupación de 0.1 puntos porcentuales, para ubicarse en 4.8% en 2014, como se muestra a continuación:

POBLACIÓN DESOCUPADA, 2012-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)
Total nacional	2,522.0	2,508.6	(13.4)
Tasa de desocupación	4.9	4.8	(0.1)
Con experiencia laboral	2,264.5	2,256.2	(8.3)
Tasa de desocupación con experiencia laboral	89.8	89.9	0.1
Sin experiencia laboral	257.5	252.4	(5.1)
Tasa de desocupación sin experiencia laboral	10.2	10.1	(0.1)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicadores Población desocupada y Tasa de desocupación 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

De la tabla anterior se destaca que, en 2014, el 89.9% de la población desocupada cuenta con experiencia laboral, mientras que sólo el 10.1% no la tiene. De acuerdo con el INEGI, las principales causas por las que no se encuentran laborando estas personas son porque perdió o terminó su empleo; renunció a su trabajo, o cerró un negocio propio.

Aun cuando la tasa de desocupación nacional para 2014 fue de 4.8%, el problema del empleo varía por entidad federativa. Sobre este aspecto, con base en registros del INEGI, la ASF determinó que en 17 de los 31 estados del país registraron una tasa de desocupación por encima del promedio nacional, en un rango de 4.9% a 6.6%. Las entidades federativas con la mayor tasa de desocupación fueron las siguientes: Distrito Federal, Tabasco, Aguascalientes, México, Durango, Querétaro y Baja California Sur. Los estados de Guanajuato y Zacatecas se ubicaron dentro del promedio de 4.8%, y los 13 estados restantes que se mantuvieron por debajo de la tasa de desocupación nacional, entre los que destacan Guerrero, Yucatán, Campeche y Oaxaca, las cuales estuvieron por debajo del 3.0% (ver anexo 3: Mapa de la tasa de desocupación por entidad federativa, 2014).

En cuanto al objetivo específico de disminuir el número de mujeres desocupadas, entre 2012 y 2014, la tasa de desocupación en mujeres se incrementó en 0.1 puntos porcentuales, al pasar de 38.1% a 38.2% en esos años, respecto del total de la población nacional desocupada; lo anterior ocurrió aun cuando se registró una disminución de 4.3 miles de mujeres desocupadas. En el cuadro siguiente se muestran las variaciones:

MUJERES DESOCUPADAS, 2012-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)
Total nacional	2,522.0	2,508.6	(13.4)
Mujeres desocupadas	961.4	957.1	(4.3)
Tasa de desocupación en mujeres	38.1	38.2	0.1

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicadores Población desocupada y Tasa de desocupación 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Por lo anterior, se infiere que la reforma laboral ha tenido un efecto marginal en lo que se refiere al impulso del empleo femenino.

Por lo que corresponde a los jóvenes desocupados, en 2012, el INEGI contabilizó a 966.1 miles de personas de 15 a 24 años que se encontraban buscando empleo, lo que representó el 38.3% en relación con el total nacional. No obstante, para 2014 ese estrato de la población desocupada disminuyó en 42.9 miles de personas, lo que significó que la tasa de desocupación en ese rango de edad se redujera en 1.5 puntos porcentuales, para ubicarse en 36.8% en ese año. A continuación se muestran los datos analizados:

POBLACIÓN DESOCUPADA EN JÓVENES DE 15 A 24 AÑOS, 2012-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Variación (3) = (2 - 1)
Total nacional	2,522.0	2,508.6	(13.4)
De 15 a 24 años	966.1	923.2	(42.9)
Tasa de desocupación de 15 a 24 años	38.3	36.8	(1.5)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicadores Población desocupada y Tasa de desocupación 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

A partir de la implementación de la reforma laboral, el desempleo en jóvenes de 15 a 24 años y mujeres disminuyó; sin embargo, no es posible verificar si los resultados son imputables a la reforma.

b) Disminución de la tasa de informalidad laboral

A dos años de implementación de la reforma, la Tasa de Informalidad Laboral (TIL) en el ámbito nacional disminuyó en 2.0 puntos porcentuales, al pasar de 59.9% en 2012 a 57.9% en 2014. Lo anterior significó que la población ocupada en el sector informal disminuyera en 563.8 miles de personas, como se muestra a continuación:

INFORMALIDAD LABORAL, 2012-2014
(Miles de personas y porcentaje)

Concepto	2012 (1)	2014 (2)	Diferencia (3) = (2 - 1)
Población ocupada – total nacional	48,706.7	49,415.4	708.7
Población ocupada en el sector informal	29,175.3	28,611.5	(563.8)
Tasa de Informalidad Laboral nacional (%)	59.9	57.9	(2.0)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo, indicadores Población desocupada y Tasa de desocupación 2012-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

Debido al incremento significativo en el número de empleos formales registrados en el IMSS (1,133.6 miles de empleados), se estima que la reforma laboral fue efectiva en términos de reducir la informalidad laboral en el ámbito nacional; sin embargo, para 2014, 6 empleos de cada 10 son informales. Cabe señalar que las 563.8 miles de personas que dejaron de laborar en el sector informal de la economía no corresponden al número de personas que se trasladaron a empleos formales, dado que el IMSS registró 1,133.6 miles de trabajadores formales entre 2012 y 2014, además de que la STPS no dispone de mecanismos de seguimiento para conocer si las personas que abandonaron la informalidad continúan en el sector formal de la economía.

Sobre este tema resulta relevante destacar que si se compara la TIL nacional de 57.9% registrada en 2014, con la TIL de las entidades federativas, resulta que el problema de la informalidad es grave en los estados de Guerrero, Chiapas y Oaxaca, debido a que registraron tasas de informalidad de 80.5%, 81.0% y 82.2%, respectivamente. Lo anterior explica que esos estados tengan las menores tasas de desocupación del país (de 1.9%, 3.1% y 2.9%, respectivamente), dado que predomina el sector informal en la economía. Asimismo, 15 entidades federativas registraron una tasa de informalidad entre un rango de 58.3% a 75.1%, por encima de la TIL nacional. De los 14 estados restantes que se mantuvieron por debajo de la TIL nacional destacan los siguientes: Coahuila, Nuevo León y Chihuahua, las cuales se ubicaron por debajo del 40.0% (ver anexo 4: Tasa de Informalidad Laboral por entidad federativa, 2014).

c) Contribuir al crecimiento económico en el PIB

De acuerdo con estimaciones del Banco de México, la reforma laboral tendrá un efecto positivo de 0.151 puntos porcentuales sobre la tasa de crecimiento del PIB, cinco años después de su implementación, en lo siguiente: 1) contratos de prueba, capacitación y por temporada; 2) introducción de empleo y salarios por hora; 3) reducción del costo de salarios caídos 4) eliminación de la cláusula de exclusión; 5) sesgo de crecimiento hacia el empleo formal, y 6)

aumento de la productividad de los trabajadores formales, los cuales la ASF describió en el capítulo 3. Consideraciones finales y prospectiva, de ese documento.

Epítome

A dos años de la implementación de la reforma laboral, el número de empleos formales se incrementó en 7.2%, equivalente a 1,134.6 miles de nuevos trabajadores registrados en el IMSS; la STPS amplió sus servicios de vinculación y promoción en 26.1% con lo cual logró una colocación de 3 de cada 10 personas en un empleo en el mercado laboral formal. Los trabajos para el personal subcontratado y eventual aumentaron en 857.3 y 202.2 miles de personas como resultado de la flexibilización de la normativa; sin embargo, la modalidad de pago por unidad de tiempo carece de implementación por ambigüedades establecidas en el artículo 83 de la LFT. Cabe señalar que los empleos formales tuvieron un efecto positivo en el empleo informal, debido a que se registró una disminución de 2.0 puntos porcentuales en la tasa de informalidad laboral, lo que significó que 563.8 miles de personas dejaran el sector informal de la economía; sin embargo, la STPS carece de sistemas de información para conocer el número de personas que se trasladaron del mercado laboral informal al sector formal.

Entre 2012 y 2014, el INEGI registró un aumento en la población ocupada de 708.7 miles de personas que en su mayoría tienen ingresos de entre uno y hasta tres salarios mínimos, los cuales son considerados como insuficientes para adquirir la Canasta Básica de Consumo. Asimismo, en ese periodo se observó que 1,004.0 miles de trabajadores incrementaron la cantidad de horas trabajadas de 35 a 48 horas, pero este incremento no se tradujo en mayores ingresos, por el contrario los ingresos disminuyeron y las horas de trabajo aumentaron.

En materia de desempleo, la reforma laboral ha tenido un resultado marginal en la disminución de la población desocupada en el ámbito nacional, dado que se registró una reducción en el desempleo de 13.4 miles de personas, las cuales incluyen 4.3 miles de mujeres; mientras que el desempleo en jóvenes de 15 a 24 años de edad disminuyó en 1.5 puntos porcentuales.

2.6. Epítome capitular

El Estado definió como principal problema público en materia laboral las insuficientes medidas de seguridad, el detrimento de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad laboral, así como debilidades del mercado laboral, tales como la inflexibilidad del marco normativo, el insuficiente acceso al empleo formal, y las altas tasas de ocupación en el sector informal, son variables que influyen directamente para que las relaciones laborales fueran deficientes y ocasionaran deterioro del trabajo digno. Asimismo, el Estado identificó los factores causales siguientes: la deficiente supervisión respecto al cumplimiento de la normativa; la inobservancia de los derechos laborales; el bajo crecimiento de los salarios, respecto de la inflación; la escasa capacitación a los trabajadores, y la falta de esquemas que permitan la contratación de un mayor número de personas principalmente jóvenes y mujeres, así como la insuficiente promoción y apoyo al empleo que vincule adecuadamente la oferta y la demanda. Es importante mencionar que la promoción y apoyo al empleo se refiere a un objetivo de la política económica al cual contribuye la política laboral.

En la evaluación de la política pública se identificó congruencia en términos de objetivos y estrategias para atender el problema público que se pretende resolver, que son: a) supervisar los centros de trabajo para garantizar la seguridad en los mismos; b) proteger los derechos de los trabajadores por medio del otorgamiento de servicios de asesoría, conciliación y defensa legal, a fin de contribuir a preservar la paz y justicia laboral; c) fijar anualmente el salario mínimo nacional para recuperar su poder adquisitivo; d) impulsar la capacitación a los trabajadores para incrementar la productividad, y e) promover y apoyar el empleo que garantice el acceso a ocupaciones formales para disminuir el desempleo y la informalidad. Lo anterior para que los trabajadores dispongan de un trabajo digno de acuerdo con las condiciones del artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo.

Respecto de los diseños normativo,[70/] institucional y programático-presupuestal se identificó que son acordes a los objetivos y estrategias definidas en la atención del problema público. Sin embargo, en el diseño programático y presupuestal no fue acorde con la reforma laboral de 2012, debido a que se identificaron deficiencias en términos de no incluir objetivos, estrategias y

[70/] De acuerdo con la STPS, la reforma a la LFT fortalece la política laboral del país, toda vez que con dichos cambios normativos se actualizó el marco jurídico a la realidad del mercado laboral del siglo XXI. Asimismo, las modificaciones a la ley son congruentes y acordes con el espíritu del artículo 123 constitucional, por lo que no fue necesaria una modificación a la Constitución.

acciones vinculadas con los nuevos esquemas de la contratación, y los programas presupuestarios de apoyo al empleo continuaron operando de la misma manera en 2013 y 2014. Asimismo, el metodológico, de evaluación y de rendición de cuentas presentan carencias en los términos siguientes: a) duplicidad entre los programas de capacitación y apoyo a la productividad; b) la política laboral opera con programas en donde los posibles beneficiarios tienen que buscar el apoyo o los servicios, y no existe un verdadero esquema de direccionamiento de estas acciones que le permita priorizar y orientar la entrega de apoyos para promover el empleo y la capacitación, principalmente; c) los operadores no informaron sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la política pública ni del avance en la atención del problema público, ni sobre los fines de la política pública; d) los sistemas de información no son confiables debido a que no reportan información completa o existen inconsistencias, y e) en general, los programas carecen de indicadores para evaluar el grado de avance en el cumplimiento de los objetivos y finalidades de la política pública.

Por lo que se refiere a la implementación de las estrategias de supervisión del cumplimiento de la normativa laboral; servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; fijación anual del salario mínimo nacional; capacitación a trabajadores, y promoción y apoyo al empleo, se identificaron las deficiencias siguientes:

- Fallas en la metodología para determinar cuáles empresas deben ser revisadas por la STPS con base en la población potencial y objetivo, georreferenciación o índices históricos resultados de visitas anteriores.
- El número de asuntos que la PROFEDET estima atender como meta, se basa en la capacidad de operatividad de la institución y no en la demanda real de atención por parte de los trabajadores.
- La JFCA presentó deficiencias en la consistencia y cuantificación de la población objetivo, dado que en los asuntos colectivos no se considera que en un mismo asunto se pueden a tender a más de un trabajador, y una misma persona podría llegar a promover más de un asunto en un mismo año individual o colectivamente.
- La CONASAMI no dispone de una metodología para la fijación del monto de los salarios mínimos, ni realiza estudios del presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo, limitan

conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable conforme a las necesidades básicas de la población.

- Los programas de capacitación carecen de mecanismos para verificar el cumplimiento de sus objetivos y para vincular sus acciones con los requerimientos del aparato productivo nacional, y no se basan en un diagnóstico de necesidades.

- El SNE no dispone de sistemas de información que permitan acreditar que las acciones realizadas por los talleres para buscadores de empleo, el sistema estatal de empleo, los centros de intermediación laboral y el SNE por teléfono, contribuyen a colocar a personas en un empleo.

- El PAE careció de sistemas de información que permitan definir su cobertura, debido a que no es posible conocer el número de beneficiarios atendidos en más de una ocasión.

- El subprograma Repatriados Trabajando del PAE, durante los últimos cinco años, registró una tasa de colocación de 1.4%, llegando a 0.0% en 2013 y 2014, por lo que se considera pertinente que la STPS realice un análisis de utilidad de este subprograma.

- El Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral no reportó información respecto de los montos que se ejercieron en beneficio de los trabajadores de manera directa, dado que los recursos destinados a los apoyos de “ocupación temporal” e “ingreso de los trabajadores” son entregados directamente a instituciones, empresas, y gobiernos locales para la realización de proyectos o actividades, y no a los trabajadores.

Durante el periodo 2001-2014, los gastos de operación representaron el 17.4%, 8,480.5 millones de pesos, respecto del total de los recursos aplicados en la política pública que fue de 48,700.5 millones de pesos; y el 82.6% restante, 40,220.0 millones de pesos, fueron los recursos que se asignaron a la población beneficiaria en apoyos directos o prestación de servicios. Los resultados obtenidos por la política pública fueron los siguientes:

- Se registraron 6,007.2 miles de accidentes laborales, los cuales se incrementaron a una tasa promedio anual de 3.9%, por lo que se deduce que los centros de trabajo no cumplen con la normativa de seguridad.

- La PROFEDET reportó haber turnado a la JFCA 258.1 miles de casos, cifra que representó el 22.5% de los 1,145.2 miles de juicios atendidos por la JFCA; no obstante, evitó que 120.4 miles de asuntos llegaran a la junta y se convirtieran en un juicio debido a sus acciones de conciliación.

- La JFCA concluyó 1,032.3 miles de juicios (el 90.1% de los 1,145.2 miles de juicios que recibió), de los cuales 274.8 miles de ellos (el 26.6%) los terminó vía conciliación, y el índice de estallamiento de huelgas fue de 0.3%, lo que significa que 97 de cada 100 emplazamientos no derivaron en huelgas.

- El monto del salario mínimo determinado por la CONASAMI fue inferior a la inflación en los años 2002, 2003, 2004, 2006, 2008, 2013 y 2014; asimismo, durante el periodo 2001-2014, la pérdida en el poder adquisitivo del salario resultó de 0.1% en promedio anual, mientras que el salario mínimo real registró una pérdida acumulada de 3.1% en ese periodo.

- En el ámbito internacional, México ocupa el penúltimo lugar entre los países miembros de la OCDE (24 de 25 países) en materia de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

- Se capacitaron a 2,411.7 miles de trabajadores, cifra que disminuyó a una tasa media anual de 12.7%, debido a una disminución sustantiva del presupuesto asignado.

- La STPS, aun cuando logró colocar a 3 de cada 10 beneficiarios de sus programas de apoyo al empleo, no dispuso de información para medir la contribución de los programas en el empleo formal, la disminución de la informalidad y el desempleo.

- Por lo que se refiere a la suficiencia del salario para que un trabajo se considere digno, en 2014, se registró un total de 49,415.4 miles de empleados, de los cuales los ingresos de 33,289.7 miles de personas fueron insuficientes para adquirir la canasta básica de consumo, debido a que el costo de dicha canasta equivale a 3.5 salarios mínimos (7,013.2 pesos al mes).

Cabe señalar que las deficiencias y carencias en los sistemas de información, mecanismos de control, de seguimiento y evaluación no permiten identificar el grado de cumplimiento de los objetivos de la política pública, y limita conocer en qué medida se atiende el problema público que dio origen a la política laboral, así como una adecuada toma de decisiones.

3. Consideraciones finales y prospectiva

3. Consideraciones finales y prospectiva

En este documento se ha evaluado la política laboral durante el periodo 2001-2014, la cual considera como prioritario lograr que las relaciones laborales se desarrollen en condiciones adecuadas para propiciar que los mexicanos dispongan de un trabajo digno y socialmente útil, de acuerdo con el artículo 123 constitucional y la Ley Federal del Trabajo. En el periodo de análisis, la Auditoría Superior de la Federación hizo énfasis en los resultados de la reforma laboral de 2012, dado que, a partir de ese año, la política pública se fortaleció para responder a las necesidades socioeconómicas y demográficas de México, así como para regular las nuevas prácticas laborales en materia de contratación y pago adoptadas por las empresas.

La evaluación de la política pública se realizó en términos de su diseño, implementación y resultados, a fin de determinar en qué medida contribuyó a resolver el problema público que le dio origen; se practicó con base en la información proporcionada por las entidades evaluadas, informes de rendición de cuentas, estadísticas nacionales, documentos académicos y de organismos internacionales; por lo tanto, el pronunciamiento de la Auditoría Superior de la Federación respecto del avance en la atención de la problemática identificada por el Estado que originó la actual política laboral, la matriz de riesgos clave, las oportunidades de mejora y prospectiva de esta política, se fundamentan en las conclusiones obtenidas en cada uno de los apartados que abordan las etapas de la política pública.

3.1. Pronunciamiento de la ASF respecto de la política pública

La política laboral se fundamenta en el artículo 123 constitucional, el cual señala el derecho de toda persona al trabajo digno y socialmente útil, asimismo se evaluó la contribución de la política laboral en la creación de empleos (objetivo de la política económica). Además de tener rango constitucional, la política pública se sustenta en la Ley Federal del Trabajo (LFT), la cual tiene por objeto regular las relaciones entre patrones y trabajadores, así como establecer las normas del

trabajo que tienden a conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, a fin de propiciar el trabajo digno en todas las relaciones laborales.

A partir de 2001, el Gobierno Federal definió como problemática en materia laboral que existían insuficientes medidas de seguridad en las empresas, la paz laboral se vio deteriorada por el incremento en los conflictos laborales, los efectos inflacionarios reducían el poder adquisitivo de los salarios de la población, los trabajadores eran poco productivos, y en materia del mercado laboral, las acciones de promoción para el acceso al empleo formal eran insuficientes, y el marco normativo era inflexible, lo que produjo altas tasas de ocupación en el sector informal. Dichos problemas generaron relaciones laborales deficientes y el deterioro del trabajo digno.

Para atender esa problemática, en los programas nacionales y sectoriales de mediano plazo del periodo 2001-2014, se establecieron los objetivos de garantizar la seguridad en los centros trabajo, propiciar la paz y justicia laboral, recuperar el poder adquisitivo de los salarios, incrementar la productividad laboral, y contribuir al acceso a ocupaciones formales para disminuir el desempleo y el empleo informal. Con lo anterior, se fortalecen los programas que se operaban con anterioridad en materia de supervisión del cumplimiento de la normativa laboral, y se crean nuevos programas de impulso a la capacitación (PAC, PCT y PAP), así como de promoción y apoyo al empleo (PAE y PASCL), a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS); se impulsaron los programas de procuración e impartición de justicia que operaba la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo (PROFEDET) y la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA); y se promovió la realización de estudios socioeconómicos para determinar el incremento en el salario mínimo, a cargo de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI). Con la reforma laboral de 2012, el Estado fortaleció la política laboral con la flexibilización de las relaciones laborales, a efecto generar las condiciones para que un mayor número de personas tuvieran acceso a empleos formales y con mayores ingresos, para que con ello se redujera el número de personas desocupadas y las que trabajan en el sector informal.

La ASF determinó que los objetivos y estrategias de la política laboral, así como sus diseños normativo, institucional y programático-presupuestal son congruentes para atender el problema público. Sin embargo, el diseño programático-presupuestal carece de un vínculo con la reforma laboral; el diseño metodológico presenta deficiencias en la identificación, cuantificación y georreferenciación de la población potencial y objetivo, por lo que la política pública opera con programas en donde los posibles beneficiarios tienen que buscar el apoyo o los servicios. El diseño

de evaluación no tiene previsto evaluar el grado de avance en la atención del problema público, dado que carecen de indicadores relacionados con el trabajo digno.

Durante el periodo 2001-2014, el Gobierno Federal, por conducto de la STPS, la PROFEDET, la JFCA y la CONASAMI, gastó 48,700.5 millones de pesos en la ejecución de la política laboral, con los cuales implementó cuatro estrategias para atender el problema público que da origen a esta política, y una vinculada a la política económica relativa al apoyo al empleo como se muestra a continuación: 1) supervisión de la normativa laboral; 2) servicios de asesoría, conciliación y defensa legal; 3) fijación anual del salario mínimo; 4) otorgamiento de apoyos para capacitación a trabajadores y empresas, y 5) otorgamiento de apoyos para la promoción y apoyo al empleo. Las primeras cuatro estrategias se enfocan en regular las relaciones laborales entre patrones y trabajadores, a fin de lograr un equilibrio en ambas partes y dar cumplimiento del artículo 123 constitucional y la LFT. La quinta estrategia responde al propósito de contribuir a que las personas en búsqueda de empleo accedan a un trabajo formal.

En la primera estrategia relativa a la supervisión del cumplimiento de la normativa laboral, de 2001 a 2014, la STPS ejerció recursos por 6,015.8 millones de pesos (12.4% del total) con los cuales efectuó anualmente un promedio de 53.0 miles de visitas de inspección a los centros de trabajo para verificar las condiciones generales de trabajo, seguridad e higiene, así como la capacitación y el adiestramiento de los trabajadores. Sin embargo, la supervisión se llevó a cabo sin disponer de una georreferenciación y una metodología para determinar cuáles empresas deben ser revisadas de acuerdo con una población potencial, debido a que la selección de centros de trabajo se realiza de manera aleatoria basándose en el Directorio Nacional de Empresas el cual tiene registradas 378.4 miles de empresas, cifra que representa el 6.7% de las 5,654.0 miles de empresas identificadas por el INEGI al 2014. En cumplimiento de la reforma laboral en materia de seguridad y derechos de los trabajadores, se destaca que la dependencia incrementó el número de inspecciones en 56.7%, al realizar 50.3 miles de inspecciones más respecto de 2012. Con dichas acciones se beneficiaron un promedio de 3,180.8 miles de trabajadores anualmente, y el programa alcanzó una cobertura promedio de 22.5% respecto de la población potencial, de 14,121.0 miles de trabajadores.

Por lo que corresponde a la estrategia de otorgamiento de servicios gratuitos de asesoría, conciliación y defensa legal, durante el periodo 2001-2014, la PROFEDET y la JFCA gastaron un total de 14,390.9 millones de pesos para beneficiar a 1,773.1 miles de personas con servicios de

orientación y asesoría; otras 124.6 miles de personas con servicios de conciliación, y llevó acabo 1,145.2 miles de juicios para la resolución de conflictos laborales alcanzando una efectividad del 90.1% en su resolución. Sin embargo, se identificaron debilidades en términos de la cuantificación de la población objetivo, debido a que el número de asuntos que se estima atender como meta, se basa en la capacidad operativa de la institución y no en la demanda real de atención por parte de los trabajadores. A partir de la reforma laboral se privilegió la conciliación en los conflictos laborales, a fin de resolver de manera más pronta las diferencias entre ambas partes, como resultado de ello, la PROFEDET incrementó el número de conciliaciones en 14.9% al promover un total de 15.4 miles de asuntos en 2013 y 2014, evitando los juicios laborales; asimismo, en ese lapso la JFCA resolvió 45.8 miles de juicios mediante conciliación o convenio, lo que significó un incremento de 46.8% respecto de 2012.

De 2001 a 2014, la CONASAMI ejerció un monto de 539.6 millones de pesos (1.1% del total) para realizar 144 estudios socioeconómicos e investigaciones con objeto de determinar la fijación anual del salario mínimo. Sin embargo, en los estudios realizados no se refleja una metodología para la determinación del monto de los salarios mínimos, ni los factores a considerar el incremento del mismo, aun cuando se analizaron variables como la evolución de los precios, el poder adquisitivo de las familias y la inflación. Tampoco se identificó la realización de estudios para analizar el presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia y las condiciones de vida de los trabajadores del salario mínimo, lo que limita conocer con precisión si el salario mínimo se fijó en forma razonable a las necesidades básicas de la población. Es importante señalar que durante ese periodo, la evolución del salario mínimo nominal fue menor en 2.4 pesos al salario mínimo real comparado con la inflación. Asimismo, en 2014, el salario mínimo de México representó el 9.7% del promedio del salario mínimo diario de los países de la OCDE, de 67.3 y 696.9 pesos, respectivamente.

En el otorgamiento de apoyos para capacitación, la STPS gastó 3,549.5 millones de pesos (7.3% del total) en la implementación de esa estrategia con los cuales se beneficiaron a 21.4 miles de empresas y 172.3 miles de trabajadores en promedio por cada año durante el periodo 2001-2014, con el objeto de contribuir a la adquisición de conocimientos y desarrollo de habilidades para el trabajo. Sin embargo, la capacitación otorgada no se basa en un diagnóstico de necesidades, ni se corresponde con los requerimientos del sector productivo del país; los apoyos no están focalizados

adecuadamente debido a deficiencias en la cuantificación y georreferenciación de la población objetivo.

Asimismo, la participación de los programas es marginal para mejorar los conocimientos y habilidades para el trabajo, al registrar una cobertura promedio de 0.5% respecto de su población potencial. Se destaca que el Gobierno Federal ha asignado poca relevancia a estas acciones, aun cuando la reforma laboral establece como objetivo principal el incremento de la productividad, el cual es un efecto de la capacitación continua a trabajadores. Lo anterior se refleja en el presupuesto asignado a estas acciones que ha disminuido a una tasa media anual de 14.1%, y en consecuencia se atendieron a cada vez menos personas y empresas, además de que la secretaría carece de mecanismos para verificar si los beneficiarios de los programas incrementaron sus conocimientos y habilidades para el mejor desempeño de sus actividades.

Para la implementación de la estrategia de promoción y apoyo al empleo, durante el periodo 2001-2014, la STPS, por conducto de del Servicio Nacional de Empleo (SNE), gastó 24,204.8 millones de pesos (49.7% del total) para beneficiar anualmente a un promedio de 3,088.9 miles de personas con servicios gratuitos de información y vinculación laboral, así como con la entrega de apoyos económicos y en especie para la preservación y búsqueda de empleo. Del total de beneficiarios, el SNE logró colocar un promedio de 855.3 miles de personas anualmente, con los cuales alcanzó una tasa de colocación de 27.7%. Sin embargo, la dependencia no dispone de sistemas de información que permitan acreditar que las acciones realizadas en los talleres para buscadores de empleo, el sistema estatal de empleo, los centros de intermediación laboral y el SNE por teléfono contribuyen a colocar a personas en un empleo. El subprograma Repatriados Trabajando del PAE, durante los últimos cinco años, registró un índice de colocación de 1.4% hasta llegar a 0.0% en 2014, por lo que se considera pertinente que la STPS analice la utilidad de este subprograma, dado que cada año registra menos resultados, y que los recursos destinados se canalicen a otras actividades que reporten mayor efectividad. A efecto de cumplir con la reforma laboral, la STPS incrementó en 16.9% los servicios de vinculación laboral por medio del SNE-PAE respecto de 2012 al beneficiar a 755.3 miles de personas, y logró colocar a 323.9 miles de personas en un empleo formal, lo que significó un incremento de 26.1% respecto de lo alanzado antes de la reforma. En el periodo de análisis, la cobertura de las acciones de vinculación laboral registró un promedio de 77.0% respecto de la población objetivo, pero se observaron carencias en

términos de sistemas de información que permitan definir de manera precisa la cobertura, debido a que no es posible conocer el número de beneficiarios atendidos en más de una ocasión.

Es importante destacar que ninguno de los programas evaluados dispuso de mecanismos para evaluar la contribución de los resultados de la implementación en la seguridad en los centros de trabajo, la paz y justicia laboral, la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, el incremento de la productividad, y el acceso al empleo formal, objetivos que contribuyen en la atención del problema público. No obstante, con base en el análisis de fuentes de información externas, la Auditoría Superior de la Federación determinó los resultados siguientes:

En materia de seguridad en los centros de trabajo, durante el periodo 2001-2014 se registraron 6,007.2 miles de accidentes laborales, los cuales se incrementaron a una tasa promedio anual de 3.9%, al pasar de 324.2 a 529.9 miles de casos, por lo que los patrones no están otorgando la suficiente seguridad e higiene a sus trabajadores, y las acciones de supervisión de la STPS son marginales respecto del universo de empresas existentes en el país.

En el periodo de análisis, la PROFEDET y la JFCA cumplieron con el objetivo de preservar la paz y justicia laboral, al privilegiar la conciliación en los conflictos y evitar en mayor medida los juicios laborales, más aun como resultado de la reforma laboral. De 2001 a 2014, la procuraduría evitó que 120.4 miles de asuntos se convirtieran en un juicio debido a sus acciones de conciliación, dicha cifra hubiera representado un incrementó de 10.5% respecto del total de los juicios atendidos por la Junta Federal. Asimismo, la JFCA concluyó por medio de convenios de conciliación un total de 274.8 miles de juicios cifra que representó el 26.6% del total de juicios concluidos durante ese periodo, de 1,032.3 miles de asuntos. También, el índice de estallamiento de huelgas respecto del total de emplazamientos recibidos fue de 0.3%, lo que significa que 97 de cada 100 emplazamientos no derivaron en huelgas.

En lo que respecta a la recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, de 2001 a 2014, el incremento en el salario mínimo nominal fue menor que inflación en los años 2002, 2003, 2004, 2006, 2008, 2013 y 2014, y el salario mínimo real registró una pérdida acumulada de 3.1% en ese periodo. Por lo anterior, la ASF considera que los incrementos en el salario mínimo nominal determinados por la CONASAMI no son suficientes para cumplir con el objetivo de recuperar el poder adquisitivo del salario, las variaciones en el salario mínimo nominal no compensaron los incrementos en el nivel de precios, lo que afectó a los trabajadores de los estratos de uno y tres

salarios mínimos, que tendrían que trabajar más de 48 horas para poder adquirir una canasta básica. En el ámbito internacional, México ocupa el penúltimo lugar entre 25 países miembros de la OCDE en materia de recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo.

En materia de productividad laboral, de 2001 a 2014, el Índice Global de Productividad Laboral de la Economía (IGPLE) del INEGI registró un incremento de 6.4 puntos en la población ocupada, al pasar de 95.5 a 101.9 en ese lapso. De igual manera la productividad en las horas trabajadas se incrementó en 8.8 puntos, al pasar de 93.8 a 102.6, lo que significa que los trabajadores activos requirieron de menos tiempo para producir los mismos bienes y servicios. Sobre este aspecto destaca que los programas de capacitación a trabajadores y empresas implementados por la STPS carecen de relación con el incremento de la productividad laboral en el país, dado que la capacitación otorgada por la dependencia mostró una tendencia decreciente en la atención de beneficiarios. Después de la implementación de la reforma laboral, la población ocupada y las horas trabajadas son más productivas, porque la productividad laboral aumentó 0.9 y 1.8 puntos, respectivamente; sin embargo, en el ámbito internacional, el país ocupó el último lugar de los países de la OCDE en cuanto a productividad laboral por horas trabajadas.

En cuanto a los resultados del acceso al empleo formal, la dependencia no dispuso de sistemas de información y control para medir la contribución de los programas de apoyo al empleo en la disminución de la informalidad y el desempleo. De 2001 a 2014, la PEA se incrementó en 23.2%, lo que significó que 12,064.1 miles de personas tuvieran que incorporarse al mercado laboral, de las cuales 10,234.0 miles de personas se registraron ocupadas, y las 830.1 miles de personas restantes permanecieron desocupadas. A partir de la reforma laboral, la STPS reportó que los cambios a la ley permitieron el acceso al empleo formal a 1,134.6 miles de personas, lo que significó un crecimiento de 7.2% respecto de los empleos formales registrados en 2012, de los cuales 932.4 miles fueron permanentes, y 202.2 miles eventuales. Se destaca que se registró un incremento mayor en los empleos eventuales respecto de los permanentes, de 9.1% y 6.8%, respectivamente, resultado de la flexibilización del mercado laboral; pero el contrato cuyo pago del salario es por unidad de tiempo no tuvo resultados, debido a deficiencias en la ley. Aun cuando se registró un incremento en el número de personas ocupadas, las estadísticas indican que la población desocupada se incrementó a una tasa media anual de 10.6%, al pasar de 678.5 miles de personas en 2001 a 2,508.6 miles de personas en 2014, aun cuando se observó una recuperación después de la crisis de 2009, lo anterior significó que se registrara una tasa desempleo de 4.8% respecto de

la PEA en 2014. Asimismo, el incremento en el número de empleos formales no fue suficiente para compensar el incremento de la población económicamente activa y con esto tener un efecto en la disminución de la informalidad laboral, que a 2014 registró una tasa de 57.9%, lo que significó que para ese año 28,583.8.5 miles de personas laboraban en el sector informal de la economía.

A dos años de implementación de la reforma laboral se destaca que la Tasa de Informalidad Laboral en el ámbito nacional disminuyó en 2.0 puntos porcentuales, al pasar de 59.9% en 2012 a 57.9% en 2014, lo que significó que la población ocupada en el sector informal disminuyera en 563.8 miles de personas; no obstante, a 2014 se estima un déficit de 11,596.1 miles de empleos formales. Sobre este último aspecto, la STPS no dispone de información del número de empleos informales que se trasladaron al sector formal.

Las deficiencias en los sistemas de información y control, seguimiento y evaluación de los resultados de la política señalados en los párrafos anteriores, limitan identificar el grado de cumplimiento de los objetivos, y conocer en qué medida se atiende el problema público que dio origen a la política pública. Aun cuando la STPS es responsable de conducir la política laboral para lograr que las relaciones laborales se desarrollen en condiciones propias para propiciar el trabajo digno y socialmente útil, la dependencia no dispuso de mecanismos para evaluar la finalidad de la política en términos de si los beneficiarios apoyados por los programas, así como de la población ocupada en el país, cuentan con un trabajo digno de acuerdo con las características que establece el artículo 123 de la Constitución y la LFT.

Con base en las estadísticas del INEGI, la Auditoría Superior de la Federación determinó que, en 2014, 33,289.7 miles de personas percibieron ingresos de entre uno y hasta tres salarios mínimos, el 67.3% de la población ocupada, salario considerado como insuficiente para adquirir la Canasta Básica de Consumo, dado que, para solventar los precios de esa canasta, una persona debe tener ingresos equivalentes a 3.5 salarios mínimos; considerando el principio de suficiencia del salario mínimo establecido en el artículo 123 constitucional, para que un jefe de familia satisfaga las necesidades en el orden material, social y cultural, así como para la educación de cuatro personas necesitaría percibir ingresos por 28,052.8 pesos mensuales (equivalente a 14 salarios mínimos), a fin de que adquiera la Canasta Básica de Consumo. La situación aún es más grave con 7,401.9 miles de asalariados (15.0% de la población ocupada) que recibieron un salario mínimo, equivalente a 2,019.0 pesos mensuales, dado que tienen que destinar el 47.5% de sus ingresos

para adquirir una canasta básica alimentaria y tendrían que trabajar 20 horas más a la semana para satisfacer sus necesidades completas.

En los últimos 10 años, un promedio de 13,041.1 miles de personas trabajaron más de 48 horas a la semana para obtener más ingresos y satisfacer sus necesidades personales y familiares, dicha cifra representó el 28.3% de la población ocupada en el ámbito nacional. A partir de la implementación de la reforma laboral, entre 2012 y 2014, el INEGI registró un aumento en la población ocupada de 708.7 miles de personas que en su mayoría tienen ingresos de entre uno y hasta tres salarios mínimos; asimismo, en ese periodo 1,004.0 miles de trabajadores incrementaron la cantidad de horas trabajadas de 35 a 48 horas, pero este incremento no se tradujo en mayores ingresos, por el contrario los ingresos disminuyeron y las horas de trabajo aumentaron.

En materia de acceso a la seguridad social, durante el periodo 2005-2014, un promedio de 29,330.9 miles de personas no recibieron acceso a la seguridad social debido a que sus trabajos son informales, cifra que significó el 63.7% de la población ocupada en el país. En esos años se registró un incremento de 4,047.8 miles de empleados sin acceso a la seguridad social.

En la última década, el 65.0% de la población ocupada (29,944.0 miles de personas) no recibió capacitación laboral, y se estima que el 20.2% de la población (9,305.7 miles de personas) ha tenido antecedentes de discriminación laboral por su edad, sexo, color de piel, condición o discapacidad física, así como en sus preferencias sexuales, políticas o religiosas, o en su clase social. En conclusión, la baja remuneración de los empleos, el incremento en las jornadas laborales, el alto promedio de trabajadores sin acceso a la seguridad social, la escasa capacitación, así como la discriminación laboral son elementos que limitan el avance hacia la obtención de un trabajo digno y socialmente útil para la población trabajadora.

3.2. Oportunidades de mejora para la política pública

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, la Auditoría Superior de la Federación emite las consideraciones siguientes con objeto de fortalecer el diseño, la implementación y los resultados de la política, avanzar en el cumplimiento de objetivos, así como en el avance en la resolución y medición del problema público:

Diseño de la política pública

a) Establecer sistemas de información que permitan generar información para medir adecuadamente la contribución de las acciones implementadas por la STPS en la atención del problema público y en cumplimiento de objetivos.

b) Fortalecer el diseño de los programas que integran la política pública en materia de cuantificación y georreferenciación de la población potencial y objetivo, a fin de focalizar los apoyos otorgados o la prestación de servicios a las personas que presenten mejores perspectivas.

c) Mejorar el diseño de la política en términos de evaluación y rendición de cuentas mediante la instrumentación de sistemas de control que permitan reportar de manera confiable los resultados de las acciones realizadas por los operadores de la política, así como del avance en la atención del problema público.

d) Realizar un análisis jurídico de interpretación y aplicación del artículo 83 de la Ley Federal del Trabajo, con el propósito de aclarar el método de cálculo del pago por unidad de tiempo, así como si el monto mínimo por hora es equivalente a un salario mínimo, y derivado de dicho análisis, presentar una propuesta a la Cámara de Diputados para la modificación a la ley.

e) En materia de costos, se considera pertinente que los operadores de la política pública analicen la factibilidad de reducir los costos de operación y ajustarlos a las mejores prácticas nacionales e internacionales, a fin de maximizar la cantidad de recursos efectivamente dispuestos para beneficiar a la población objetivo de cada programa.

f) Analizar la factibilidad para la implementación de programas de seguro de desempleo que garanticen la inclusión y protección social de la población económicamente activa, con el propósito de evitar en mayor medida la calidad de vida de las personas desocupadas.

g) Fortalecer las acciones necesarias para la implementación y cumplimiento de la reforma a la Ley Federal del Trabajo.

Implementación

- Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral

h) Mejorar los planes anuales de inspección, así como los criterios de selección, a fin de que se defina con claridad a las empresas o centros de trabajo que serán inspeccionadas.

i) Fortalecer la metodología para determinar cuáles empresas o centros de trabajo son objeto de inspección, e incluir criterios para establecer a la población potencial y objetivo con base en el directorio de empresas del INEGI, georreferenciación o índices históricos resultados de visitas anteriores, a fin de incrementar en mayor medida la cobertura de inspección en beneficio de todos los trabajadores ocupados en el país.

j) Fortalecer las acciones de promoción y asesoría a las empresas en materia de cumplimiento de la normativa laboral, con objeto de salvaguardar los derechos de los trabajadores y evitar en mayor medida las observaciones y sanciones a los patrones.

- Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal

k) Mejorar los mecanismos de gestión para el otorgamiento de servicios de asesoría, conciliación y defensa legal que eviten los juicios laborales, a fin de incrementar la eficacia en el cumplimiento del objetivo relativo a la preservación de la paz laboral.

- Fijación anual del salario mínimo

l) Integrar dentro de los estudios socioeconómicos, así como en las resoluciones correspondientes, la metodología para la determinación del monto de los salarios mínimos, y los factores considerados para el incremento del mismo, a fin de informar respecto de la fijación del monto de los salarios mínimos.

m) Realizar estudios y análisis sobre las mejores prácticas en el ámbito internacional sobre como determinar el salario mínimo, a fin de cumplir con su mandato legal.

n) Realizar estudios y análisis sobre el presupuesto indispensable para la satisfacción de necesidades de cada familia, así como de las condiciones de vida de los trabajadores cuyo ingreso es de un salario mínimo, a efecto de conocer con precisión si el salario mínimo se fijó

en forma razonable conforme a las necesidades básicas de la población, y de cumplir con su mandato legal.

o) Establecer los mecanismos de control y seguimiento de las variables socioeconómicas que incidan en la fijación de los salarios mínimos, a fin de que se asegure que los montos fijados no restan poder adquisitivo a los salarios mínimos.

- Capacitación a trabajadores y empresas

p) Elaborar diagnósticos de las necesidades de la población objetivo y potencial, a efecto de conocer los principales temas que se deberán proporcionar a los beneficiarios de los programas.

q) Fortalecer las acciones de promoción con objeto de incrementar la población objetivo beneficiada y dar mayor impulso a la capacitación, a efecto de contribuir al desarrollo de los trabajadores y al incremento de la productividad.

r) Establecer mecanismos de control y seguimiento a los beneficiarios de los programas de capacitación y productividad que opere la STPS, con el propósito de generar información que permita verificar el desarrollo de las competencias laborales de los trabajadores en los centros de trabajo.

- Otorgamiento de apoyos para la promoción y apoyo al empleo

s) Establecer los mecanismos de control y seguimiento que permitan generar información para medir la contribución en la colocación de personas en un empleo resultado de las acciones realizadas en los talleres para buscadores de empleo, el sistema estatal de empleo, los centros de intermediación laboral y el SNE por teléfono.

t) Implementar sistemas de control y seguimiento que permitan generar información precisa para determinar de manera confiable la cobertura de las acciones del SNE en la población buscadora de empleo en el ámbito nacional.

u) Analizar el desempeño del subprograma Repatriados Trabajando del PAE con base en sus resultados históricos, en donde se determine el grado de cumplimiento de objetivos y metas, y, derivado de dicho análisis, la STPS se pronuncie respecto de la utilidad del programa y su contribución con el avance en el problema del desempleo.

Resultados

- Seguridad en los centros de trabajo, paz y justicia laboral, recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, productividad, acceso al empleo formal y trabajo digno

v) En términos generales, se considera que los operadores de la política pública desconocen la relación que existe entre las acciones de implementación, los resultados y la finalidad de la política pública, por lo que es necesario fortalecer los sistemas de información, control y seguimiento que permitan vincular las acciones y los resultados de la política, a fin de conocer su grado de eficacia y, en su caso, realizar los ajustes pertinentes para atender adecuadamente el mandato de su creación.

w) Establecer mecanismos de evaluación que determinen el grado de eficacia de la finalidad de la política laboral en términos de si los empleos de los beneficiarios apoyados por los programas, así como de la población ocupada en el país, cuentan con las características del trabajo digno que establecen el artículo 123 de la Constitución y la Ley Federal del Trabajo.

3.3. Prospectiva de la Reforma Laboral a 2018

La prospectiva de los efectos esperados de la reforma laboral y de la demanda de empleos para 2018 se presenta a continuación:

En noviembre de 2012 se aprobó la reforma laboral, con el objetivo de flexibilizar el marco normativo del mercado de trabajo, e incentivar la transición de los trabajadores que se encuentran en el mercado informal al formal; así como para favorecer la generación de empleos formales en beneficio de los jóvenes y las mujeres, principalmente.

De acuerdo con la exposición de motivos de la reforma a la LFT, el gran objetivo consistió en promover una mayor oferta de trabajo en el sector formal de la economía, con mayores ingresos para los trabajadores, y de esta manera contribuir al crecimiento económico del país.

Con la finalidad de conocer el resultado de la reforma en el crecimiento económico y el empleo, el Banco de México publicó en el tercer trimestre de 2012 el documento "Informe sobre la Inflación,

octubre-diciembre 2012", en el que incluyó el análisis "Estimación del Efecto de la reforma laboral sobre el Crecimiento del PIB potencial y el Empleo Formal", 71/ el cual se describe a continuación:

El modelo realizado por el BANXICO estima que podrían crearse, en promedio, 370.0 mil empleos formales al año, adicionales a los que se generarían en ausencia de la reforma laboral en los próximos cinco años. Ello no significa que dicho número de trabajadores se incrementará desde el primer año, sino que en promedio se observará al cabo de alrededor de cinco años.

Para la estimación de los efectos de la reforma laboral sobre el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) potencial en México, el BANXICO utilizó una función de producción de tipo Cobb-Douglas, 72/ cuya forma estocástica 73/ se presenta a continuación:

$$Y \;\; = \lambda L^{\alpha} \, K^{\beta}$$

Donde:

Y = producción
L = insumo trabajo
K = insumo capital
α= elasticidad parcial de la producción respecto al insumo trabajo
β= elasticidad parcial de la producción respecto al insumo capital

Para el caso de México, se considera que existe un diferencial en productividad entre el empleo formal y el informal. Por lo tanto, la cantidad de trabajo efectivo se define como:

$$L = \lambda \, Lformal + Linformal$$

De acuerdo con el BANXICO, el estudio denominado "Diferenciales Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004" 74/

71/ Banco de México, (2012), **"Estimación del Efecto de la reforma laboral sobre el Crecimiento del PIB Potencial y el Empleo Formal",** disponible en la dirección electrónica siguiente: http://www.banxico.org.mx.

72/ Se supone que el producto nacional Y está dado por una función Cobb-Douglas de la forma $Y= \lambda \, L^{\alpha} \, K^{\beta}$, donde λ es la productividad total de los factores, L es la cantidad de trabajo, K es el capital disponible, mientras que α y β son las elasticidades producto del trabajo y capital, respectivamente. Una de las ventajas de utilizar esta forma funcional es que la tasa de crecimiento del PIB potencial puede calcularse como la suma ponderada de las tasas de crecimiento de la productividad, el trabajo y el capital.
Banco de México, (2012), **"Op cit".**

73/ Un proceso estocástico es aquel cuyo comportamiento es no determinista, en la medida que el sistema está determinado tanto por las acciones predecibles del proceso como por elementos aleatorios.
J. Díaz Godino, (2002), **"Estocástica y su didáctica para maestros"**, Universidad de Granada, Departamento de Didáctica de la Matemática, España.

74/ C. Alcaraz, D. Chiquiar y M. Ramos-Francia, (2008), **"Diferenciales Salariales Intersectoriales y el Cambio en la Composición del Empleo Urbano de la Economía Mexicana en 2001-2004"**, Working Papers N. 2008-06, Banco de México.

proporciona evidencia empírica para asumir que λ > 1, debido a que un trabajador que labora en el sector formal es en promedio 13.0% más productivo que si trabajara en el sector informal. Por lo tanto, el modelo asume que λ = 1.13.

Con base en la función de producción descrita, el Banco de México calcula el efecto que las principales medidas aprobadas en la reforma podrían generar, al analizar los rubros aprobados de la reforma y estimar el efecto que cada uno de ellos pudiera tener en el mercado laboral. Incorporando las variaciones en dicha función, se estima el efecto del cambio en el mercado laboral sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial mexicano. [75/]

Los ponderadores para estimar el efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB, su implicación y el canal de efecto se presentan a continuación:

ESTIMACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA REFORMA LABORAL SOBRE EL CRECIMIENTO DEL PIB POTENCIAL EN MÉXICO
(Escenario base)

Núm.	Reforma	Implicación	Canal de efecto	Efecto estimado sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial (%)
1	Introducción de contratos de prueba, capacitación y por temporada	Menor desempleo en los jóvenes	$\uparrow L_{formal}$	0.045
2	Introducción de empleo y salarios por hora	Asalariados informales de medio tiempo toman trabajos formales	$\uparrow L_{formal}$ $\downarrow L_{informal}$	0.008
3	Reducción del costo de salarios caídos	Se reducen las barreras a la contratación en el sector formal	$\uparrow L_{formal}$ $\downarrow L_{informal}$	0.017
4	Eliminación de la cláusula de exclusión	Se reducen las barreras a la contratación en el sector formal	$\uparrow L_{formal}$ $\downarrow L_{informal}$	0.012
5	Sesgo de crecimiento hacia el empleo formal	Mayor crecimiento del empleo formal	$\uparrow \Delta\% L_{formal}$ $\downarrow \Delta\% L_{informal}$	0.008
			Suma	0.090
6	Aumento de la productividad de los trabajadores formales	Aumenta la productividad de los trabajadores en relación con los informales	$\uparrow \lambda$	0.061
			Total	0.151

FUENTE: BANXICO, 2012, "Estimación del Efecto de la Reforma Laboral sobre el Crecimiento del PIB Potencial y el Empleo Formal", Banco de México, México.

75/ Para el cálculo de los efectos de la reforma y su efecto estimado sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial en México, el BANXICO consideró la experiencia de las reformas laborales que se implementaron en Colombia y Alemania. La reforma laboral de Colombia de 2002 incluyó el contrato por aprendizaje y los contratos a prueba J. Núñez, (2005), **"Éxitos y fracasos de la reforma laboral en Colombia"**, Documento CEDE 2005-43 ISSN 1657-7191, Facultad de Economía, Universidad de los Andes. Por su parte, en Alemania, durante el periodo 2003-2005, se introdujeron cuatro reformas laborales que buscaban, entre otras cosas, facilitar la incorporación de jóvenes al mercado laboral. Asimismo, el BANXICO estima que de acuerdo con M. U. Krause y H. Uhlig (2012), **"Transitions in the German labor market: Structure and crisis"**, Journal of Monetary Economics, el nuevo estado estacionario posterior a la introducción de la reforma en Alemania se dio en cinco años, por lo que se toma su experiencia para suponer que el nuevo estado estacionario en México posterior a la introducción de la reforma laboral también se dará en cinco años.
Banco de México, (2012), **"Op cit"**.

En conclusión, con base en el modelo propuesto y los supuestos descritos, sumando los resultados de todos los ejercicios, el BANXICO estima que la reforma laboral podría tener un efecto sobre la tasa de crecimiento del PIB potencial de México de 0.151 puntos porcentuales en promedio durante los próximos cinco años.

- Demanda de empleos para 2018

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el país se encuentra en un proceso de transición demográfica con un incremento de la población joven de entre 15 y 35 años de edad, debido a la disminución en la tasa de natalidad en el ámbito nacional. Dicho organismo estima que para 2018, la población total nacional será de 124,737.8 miles de personas, de las cuales 56,755.7 miles de personas corresponderán a la Población Económicamente Activa (PEA), 45.5% del total nacional, lo que significa que para ese año 4,831.6 miles de personas tendrán que incorporarse al mercado laboral como se muestra en la tabla siguiente:

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA, 2014-2018
(Miles de personas)

Concepto	2014 (1)	2018 (2)	Variación (3) = (2 - 1)	Incremento promedio anual (4) = (3 / cuatro años)
Población nacional	120,205.2	124,737.8	4,532.6	-
PEA	51,924.1	56,755.7	4,831.6	1,207.9

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información de las Proyecciones de la Población 2010-2050, Consejo Nacional de Población; y la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía.

A fin de abastecer la demanda de la PEA para 2018, el mercado laboral tendrá que generar un promedio de 1,207.9 miles de empleos al año. Además, si se considera que la tasa de desempleo nacional fue de 4.8% en 2014 (equivalente a 2,508.6 miles de personas), se requerirán crear un promedio de 627.2 miles de empleos adicionales al año, a fin de cubrir los rezagos y la creciente incorporación de personas al mercado laboral, y así reducir a la población desocupada.

Anexos

Anexo 1: Aspectos clave evaluados en la política laboral

Componente	Aspecto evaluado
Definición del problema público	• Desde cuándo y bajo qué argumentos el problema fue reconocido por el Estado. • Definición conceptual y material del problema público. • Existencia de diagnósticos oficiales del problema identificado. • Los principales puntos críticos de la historia del problema que provocaron redefiniciones conceptuales y materiales.
Diseño de la política pública	• Análisis integral a fin de conocer si la política pública tuvo un diseño adecuado y consistente entre todos sus componentes, orientado a resolver la problemática que existe en la población que presenta el problema.
Diseño normativo	• Estructura legal que sustenta las acciones de la política pública. • Contenido de la normativa de los aspectos o componentes del problema público, identificando los mandatos y fines establecidos para cada uno. • Congruencia entre el diseño jurídico y el problema público identificado.
Diseño institucional	• Universo de los actores que participaron en la política pública. • Objetivos y atribuciones de las entidades que participaron en la política. • Congruencia entre el diseño institucional, respecto del diseño jurídico y el problema público.
Diseño programático-presupuestal	• Identificación de los ejes, objetivos, estrategias y líneas de acción para atender el problema público. • Identificación de los programas que integran la política pública. • Asignación de recursos a la política pública a cada componente del problema público y respecto de su magnitud. • Congruencia entre el diseño programático-presupuestal, respecto de los diseños institucional y normativo, así como con el problema público.
Diseño metodológico	• Descripción de la operación de la política de cómo pretende cumplir con los objetivos (¿Qué procesos hace?, ¿para quién lo hace?, y ¿para qué lo hace?). • Congruencia entre el diseño metodológico respecto de los diseños programático-presupuestal, institucional y normativo, así como con el problema público.
Diseño de evaluación	• Identificación de los mecanismos de evaluación de la política la pública. • Determinar si los mecanismos de evaluación establecidos por los operadores de la política permiten conocer el grado de avance en la solución del problema público en todos sus componentes.
Diseño de rendición de cuentas	• Identificación de los informes de rendición de cuentas de la política la pública. • Determinar si los operadores de la política informan sobre el grado de cumplimiento de objetivos, así como del avance en la solución del problema público en todos sus componentes.
Implementación de la política pública	• Cumplimiento de las estrategias y acciones emprendidas por los operadores de la política pública en congruencia con el problema público (eficiencia). • Si se proporcionaron los bienes y servicios a la población objetivo conforme al diseño de la política. • Análisis de la cobertura de las acciones de cada uno de los programas que integran la política pública, respecto de su población objetivo. • Análisis de costo-eficiencia de la implementación de la política pública de acuerdo con los resultados alcanzados.
Resultados de la política pública	• Grado de avance en el cumplimiento de objetivos y metas establecidas en el diseño de la política, así como la contribución a la solución del problema público (eficacia). • Impacto de la implementación la política en la atención del problema público. • Identificación de la imputabilidad de los resultados a los entes operadores y limitaciones para su determinación por falta de mecanismos de evaluación.
Consideraciones finales y prospectiva	• Reflexión integral de la política pública en todos sus componentes. • Oportunidades de mejora detectadas por la ASF para el diseño, la implementación y los resultados de la política pública. • Proyección de los resultados de la política a 2018.

FUENTE: Praxiología: Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas, Auditoría Superior de la Federación.

Anexo 2: Matriz del diseño de la política pública

A continuación se presenta la matriz de diseño de la política pública, la cual señala los principales aspectos expuestos en los apartados anteriores.

La matriz se integra por una breve explicación de la problemática que origina la política pública; los hilos conductores que guían a este estudio; la identificación de quienes presentan el problema; así como los diseños normativo, institucional, programático-presupuestal, metodológico, evaluación y rendición de cuentas. También se presentan los busilis de la política pública y algunas consideraciones respecto del diseño de la política pública evaluada.

MATRIZ DE ANÁLISIS DEL DISEÑO DE LA POLÍTICA LABORAL

Problemática que origina la política pública	Hilos conductores	Identificación de quienes presentan el problema	Diseño normativo		
			CPEUM	LFT	LOAPF
En 2001, el Estado identificó una reducción del bienestar de los trabajadores y de sus familias, situación que inhibe el crecimiento del mercado interno y el desarrollo económico. Las causas del problema identificado por el Gobierno Federal fueron las siguientes: a) Deficiente supervisión que verifique el cumplimiento de la normativa laboral. b) Inobservancia de los derechos laborales por parte de los patrones establecidos en la legislación laboral. c) El incremento en los salarios nominales no compensa el efecto de la inflación en la economía. d) Escasa capacitación a los trabajadores que satisfaga las necesidades del sector productivo. e) Mercado laboral inflexible, lo que limita vincular de manera efectiva la oferta y la demanda de empleos formales. Efectos: a) Insuficientes medidas de seguridad en los centros de trabajo. b) Deterioro de la paz y justicia laboral. c) Reducción del poder adquisitivo de los salarios. d) Baja productividad laboral. e) Inflexibilidad del mercado laboral para el acceso al empleo formal, y altas tasas de ocupación en el sector informal.	Implementación: 1. Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral. 2. Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal. 3. Fijación anual del salario mínimo. 4. Capacitación a trabajadores. 5. Promoción y apoyo el empleo. Resultados: 6. Seguridad en los centros de trabajo. 7. Paz y justicia laboral. 8. Recuperación del poder adquisitivo de los salarios mínimos. 9. Productividad laboral. 10. Acceso al empleo formal y control del empleo informal. Finalidad de la política: 11. Trabajo digno.	Población Económicamente Activa Desocupada (PEAD). Trabajadores activos. Empresas.	Artículo 123: Establece el derecho de toda persona al trabajo digno y de utilidad para la sociedad, para tal efecto se promoverá la creación de empleos.	Las normas de trabajo tienen la finalidad de conseguir el equilibrio entre los factores de la producción, la justicia social, y propiciar el trabajo digno. Trabajo digno: - Se respeta plenamente la dignidad humana. - No existe la discriminación. - Se tiene acceso a la seguirdad social. - Se percibe un salario remunerador. - Se recibe capacitación continua para el incremento de la productividad. - Cuenta con condiciones óptimas de seguridad e higiene para prevenir riesgos de trabajo.	Artículo 40: A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) le corresponde vigilar la observancia y aplicación de las disposiciones relativas contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, así como procurar el equilibrio entre los factores de la producción, de conformidad con las disposiciones normativas aplicables. La STPS es responsable de: - Promover el incremento de la productividad laboral y el desarrollo de la capacitación en y para el trabajo. - Ordenar medidas de seguridad e higiene industriales para la protección de los trabajadores y vigilar su cumplimiento. - Realizar estudios y planes para impulsar la ocupación en el país. - Dirigir y coordinar el Servicio Nacional del Empleo, la JFCA, la PROFEDET, y demás organismos del sector.

Continúa…

…continuación.

Diseño normativo RISTPS	Diseño institucional
La STPS tiene entre sus objetivos específicos los siguientes: a) Facilitar la vinculación entre la oferta y demanda del mercado laboral para lograr el acceso al empleo formal. b) Promover el incremento de la productividad laboral, mediante diseño y operación de programas de capacitación y adiestramiento. c) Instrumentar y supervisar acciones de vigilancia y promoción del cumplimiento de la normativa laboral para salvaguardar los derechos de los trabajadores. Para el cumplimiento de dichos objetivos cuenta con las atribuciones siguientes: - Operar el Servicio Nacional de Empleo. - Aplicar, promover y supervisar las políticas activas de empleo. - Implementar programas de apoyo al empleo. - Formular y ejecutar programas para promover la ocupación laboral en el país. - Proporcionar asesoría y orientación ocupacional a los buscadores de empleo. - Promover la productividad laboral. - Diseñar y conducir estrategias en materia de capacitación y adiestramiento. - Promover el desarrollo y mejoramiento de las competencias laborales de los trabajadores en los centros de trabajo. - Verificar el cumplimiento de la normativa laboral, mediante visitas de inspección a los centros de trabajo. - Asesorar a los patrones y trabajadores respecto del cumplimiento de las obligaciones laborales.	En la política laboral participan cuatro entidades públicas federales como se detalla a continuación: 1. Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS): - Dependencia responsable de conducir la política laboral para lograr que los mexicanos tengan acceso a empleos formales y de calidad, con prestaciones y derechos plenos, mediante la democratización de la productividad y la plena salvaguarda de sus derechos. 2. Junta Federal de Conciliación y Arbitraje: - Órgano administrativo desconcentrado de la STPS responsable de asegurar el acceso oportuno de la justicia laboral para la resolución de conflictos de trabajo por medio de la conciliación y el arbitraje, con el propósito de alcanzar soluciones y acuerdos que fortalezcan los procesos productivos y las fuentes de empleo. - Entre sus atribuciones desatacan las siguientes: a) promover la justicia laboral y la defensa de los trabajadores; b) privilegiar la conciliación como medio eficaz para solucionar los conflictos laborales; y c) otorgar certeza jurídica mediante la atención oportuna, celeridad procesal y transparencia a la resolución de los conflictos de trabajo en el ámbito federal. 3. Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo PROFEDET: - Órgano administrativo desconcentrado de la STPS responsable de salvaguardar los derechos de los trabajadores y vigilar el cumplimiento de la normativa laboral. - Entre sus atribuciones destacan las siguientes: a) representar y asesorar a los trabajadores ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas laborales; b) interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador, y c) proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas. 4. Comisión Nacional de los Salarios Mínimos (CONASAMI): - Órgano descentralizado del sector trabajo responsable de establecer las bases y los elementos para que la fijación de los salarios mínimos que eleven el nivel de vida del trabajador y su familia, propiciando la equidad y la justicia entre los factores de la producción que reconozcan y validen el respeto a la dignidad del trabajador y de su familia. - Su atribución principal es la de realizar estudios socioeconómicos para que con base en ellos se fije el nuevo monto de los salarios mínimos.

Continúa…

…continuación.

Diseño programático		Diseño presupuestal
Planeación nacional y sectorial de mediano plazo	Objetivos de los programas que integran la política	
La finalidad de la política laboral se enfoca en crear las condiciones para generar el bienestar de los trabajadores y con esto incentivar el mercado interno y contribuir al desarrollo económico del país, para lo anterior se establecieron los objetivos y estrategias siguientes: Objetivos: - Garantizar la seguridad en los centros de trabajo. - Preservar la paz y justicia laboral. - Recuperar el poder adquisitivo de los salarios. - Incrementar la productividad laboral. - Garantizar el acceso al empleo formal y disminuir el empleo informal. Estrategias: - Supervisar los centros de trabajo mediante visitas de inspección. - Proteger los derechos de los trabajadores otorgando servicios de servicios de asesoría, conciliación y defensa legal. - Actualizar los salarios mínimos con base en estudios socioeconómicos. - Impulsar la capacitación a los trabajadores y a las empresas. - Promover y apoyar el empleo formal que garantice el acceso a ocupaciones formales y disminuir el empleo informal.	Los objetivos de los programas presupuestarios que integran la política laboral son los siguientes: Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política laboral: - Vigilar el cumplimiento de la normativa laboral mediante visitas de inspección fomentando el trabajo digno. Impartición de justicia: - Contribuir a preservar la paz laboral y el equilibrio entre los factores de la producción mediante el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, derivados de las relaciones de trabajo. Procuración de justicia: - Proteger los derechos de los trabajadores ante la autoridad laboral, mediante los servicios de asesoría, conciliación y representación legal. Estudios económicos para determinar el incremento en el salario mínimo: - Contribuir a salvaguardar los derechos de los trabajadores y personas en situación de vulnerabilidad mediante la recuperación anual del poder adquisitivo del salario mínimo. Programa de Capacitación a Trabajadores: - Contribuir a democratizar la productividad, la capacitación y adiestramiento de los trabajadores, mediante el otorgamiento de cursos de capacitación de manera presencial y a distancia que impulse el desarrollo de sus capacidades laborales. Programa de Apoyo para la Productividad (PAP): - Contribuir a la adquisición de conocimientos, al desarrollo o fortalecimiento de habilidades y a la adopción de actitudes de los trabajadores que son esenciales para un óptimo desempeño de una función. Programa de Apoyo al Empleo (PAE): - Promover la colocación de buscadores de empleo en un puesto de trabajo o actividad productiva, mediante la prestación de servicios y apoyos económicos, para capacitación, autoempleo, movilidad laboral y apoyo a repatriados. Programa de atención a situaciones de contingencia laboral: - Contribuir a la preservación del empleo u ocupación productiva, recuperación de la actividad económica, para evitar la disminución o pérdida de ingresos de las personas en lugares en que se determine una situación de contingencia laboral.	Durante el periodo 2001-2014, el gasto ejercido para la ejecución de la política laboral fue de 48,700.5 millones de pesos, como sigue a continuación: - La promoción y apoyo al empleo ejerció un monto de 24,204.8 millones de pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 3.2%, al pasar de 2,558.8 a 1,685.4 millones de pesos. - La impartición y procuración de justicia registró un monto ejercido de 14,391.0 millones de pesos, las cuales aumentaron a una tasa media anual de 2.7%, al pasar de 936.7 a 1,325.3 millones de pesos. - La seguridad en los centros de trabajo aplicó recursos por 6,015.8 millones de pesos, y registró una tasa media de crecimiento anual de 2.0%, al pasar de 398.9 a 516.9 millones de pesos. - La capacitación y productividad laboral registró ejercicio del gasto de 3,549.5 millones de pesos, los cuales también disminuyeron a una tasa media anual de 14.1%, al pasar de 471.5 a 65.4 millones de pesos. - La función de la fijación anual de los salarios mínimos gastó recursos por 539.6 millones pesos, los cuales disminuyeron a una tasa media anual de 3.4%, al pasar de 39.0 a 24.8 millones de pesos.

Continúa…

…continuación.

Diseño metodológico	Diseño de evaluación	Diseño de rendición de cuentas
En las reglas y lineamientos de operación se señalan con claridad los procedimientos para acceder a los apoyos y a la prestación de servicios que ofrece el Estado. También, se señalan los tipos de apoyos y de servicios que otorgan los programas, la clasificación de los beneficiarios, y su vinculación con los objetivos de la política pública. Los programas presupuestarios que integran la política laboral son complementarios de acuerdo con los tipos de apoyos y servicios que otorgan; no obstante, puede existir duplicidad entre los programas de capacitación a trabajadores y de apoyo a la productividad laboral, debido a que comparten la misma población objetivo de trabajadores en activo y empresas, así como el objetivo del desarrollo de habilidades para el trabajo. El análisis del diseño metodológico mostró que la política laboral define la población objetivo pero no la potencial, no dispone de una georreferenciación que le permita identificar las zonas que requieren mayor atención. Por lo anterior, la ASF considera que la política pública opera con programas “ventanilla” en donde los posibles beneficiarios tienen que buscar el apoyo o los servicios, y no existe un verdadero esquema de direccionamiento de estas acciones que le permita priorizar y orientar la entrega de apoyos para el apoyo al empleo y la capacitación, principalmente. Los programas no tienen definidos los tiempos para la entrega de apoyos a los beneficiarios, con excepción del programa de apoyo al empleo.	a) Sistema de Evaluación del Desempeño (SED): La política laboral no contó con un sistema de evaluación con base en indicadores para el periodo 2001-2007, debido a que para ese periodo se carecía de la normativa que requiriera la construcción de indicadores para medir el desempeño de los programas. Durante el periodo 2008-2014, los programas que integran la política sí contaron con el SED implementado mediante las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), cuyos objetivos de nivel Fin se orientaron principalmente a apoyar el empleo formal, incrementar la productividad laboral, lograr la paz laboral, y recuperar el poder adquisitivo del salario, pero no se identificó que fueran congruentes con el objetivo de la política de controlar la informalidad en el sector laboral. Por lo que se refiere a la finalidad de la política pública, ningún programa definió indicadores que permitieran evaluar el trabajo digno. b) Evaluación de los programas federales: Las principales deficiencias de los programas que integran la política laboral son las siguientes: 1. Los programas no cuantifican a la población potencial y objetivo. 2. No disponen de indicadores para medir adecuadamente el cumplimiento de objetivos. 3. Presentan problemas de gestión en cuanto a la entrega de apoyos y otorgamiento de servicios a población beneficiaria. 4. Carece de diagnósticos para establecer metas y resultados. 5. No es posible determinar los efectos positivos en la población beneficiada, debido a que no generan información suficiente. 6. Los apoyos no se otorgan a las personas que garanticen los mejores resultados. 7. Los programas no cuentan con mecanismos para medir la satisfacción del público usuario. c) Fiscalización superior En las auditorías practicadas por la ASF se determinaron los hallazgos siguientes: 1. Los programas auditados presentan deficiencias en el cumplimiento de objetivos y metas. 2. Los indicadores no son suficientes para evaluar el cumplimiento de objetivos. 3. Los resultados de los programas tienen una escasa cobertura de atención respecto de su población objetivo. 4. No se disponen de diagnósticos para determinar las necesidades de los beneficiarios. 5. Presentan debilidades en sus sistemas de información, lo que no permite asegurar la confiabilidad de las cifras reportadas.	Los principales documentos de rendición de cuentas para la política laboral fueron los Informes de Ejecución del PND y la Cuenta Pública, sobre de los cuales se obtuvo el análisis siguiente: a) Los Informes de Ejecución del PND reportaron información genérica sobre 7 de los 12 hilos conductores que integran la política pública, los cuales se refirieron a lo siguiente: 1) Supervisión del cumplimiento de la normativa laboral. 2) Servicios de asesoría, conciliación y defensa legal. 3) Fijación del salario mínimo. 4) Capacitación a trabajadores. 5) Promoción y apoyo al empleo. 3) Incremento de la productividad laboral. 6) Número de nuevos empleos formales. 7) El índice de productividad laboral. Sin embargo, los documentos analizados no rindieron cuentas sobre el grado de cumplimiento de los objetivos de la política pública. Asimismo, no se reportó información sobre la seguridad en los centros de trabajo, paz y justicia laboral, recuperación del poder adquisitivo del salario mínimo, y el trabajo digno. b) La información que se reporta en la Cuenta Pública no es clara respecto a la alineación del problema público que pretende atender la política; carece de información para conocer los resultados del ejercicio del gasto público y si los recursos se aplicaron bajo los criterios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y honradez, y no se informa el grado de cumplimiento de objetivos, así como del avance en la atención del problema público. c) Los sistemas de información y control de los operadores de la política pública presentan deficiencias en términos de confiabilidad de la información que reportan.

Continúa…

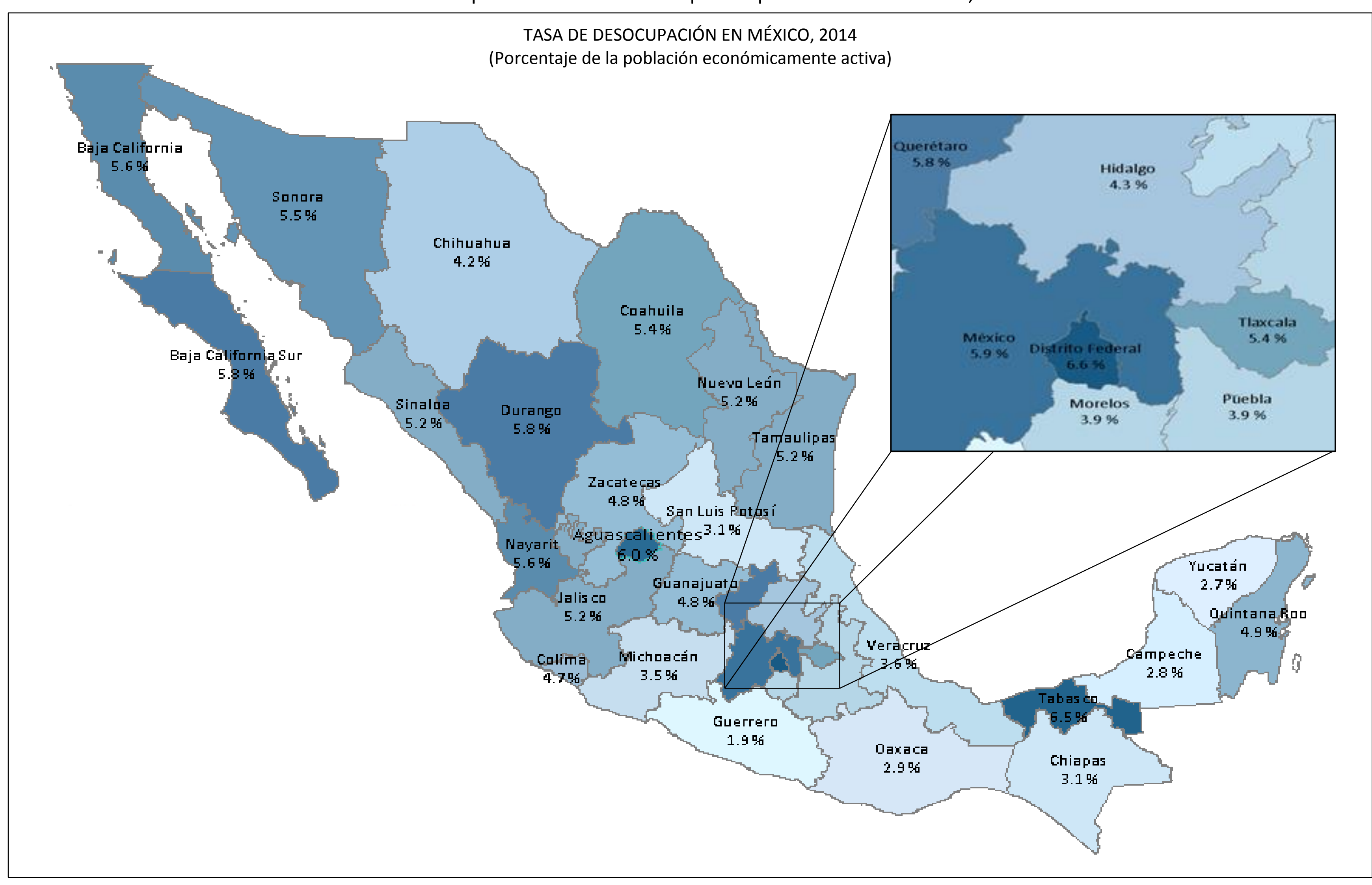
…continuación.

Busilis de la política pública	Comentarios del diseño de la política pública
Busilis del hacer: Supervisar los centros de trabajo, defender los derechos de los trabajadores, fijar el salario mínimo, otorgar apoyos para capacitación, y promover el empleo formal. Busilis de la teoría del cambio: Inmediato: Otorgar seguridad en el trabajo, propiciar la paz laboral, recuperar el poder adquisitivo de los salarios, incrementar la productividad, y el acceso al empleo formal. Mediato: Que los trabajadores dispongan de un trabajo digno.	El Estado definió como problema público en materia laboral las insuficientes medidas de seguridad, deterioro de la paz y justicia laboral, la reducción del poder adquisitivo de los salarios, la baja productividad, inflexibilidad del mercado laboral, insuficiente acceso al empleo informal, y las altas tasas de ocupación en el mercado informal, lo cual genera relaciones laborales deficientes y deteriora el trabajo digno Dentro de las causas del problema se identificó el incumplimiento de la normativa laboral, la inobservancia de los derechos laborales, el bajo crecimiento de los salarios respecto de la inflación, la escasa capacitación de los trabajadores, la falta de esquemas que permitan la contratación de un mayor número de personas principalmente jóvenes y mujeres, así como la insuficiente promoción y apoyo al empleo que vincule adecuadamente la oferta y la demanda. No obstante, no define de manera específica el número de personas que presentan las limitaciones identificadas, ni su ubicación geográfica, situación que limita la correcta focalización de la población objetivo, además de no incluir un escenario deseable al que el Gobierno aspire con la implementación de esta política pública. Respecto de los diseños, el normativo, el institucional, y el programático-presupuestal son acordes a los objetivos y estrategias definidas en la atención del problema público. No obstante, el, metodológico, de evaluación y de rendición de cuentas presentan carencias en los términos siguientes: a) La política laboral define la población objetivo pero no la potencial, y no dispone de una georreferenciación que le permita identificar las zonas que requieren mayor atención. b) La ASF considera que la política pública opera con programas "ventanilla" en donde los posibles beneficiarios tienen que buscar el apoyo o los servicios, y no existe un verdadero esquema de direccionamiento de estas acciones que le permita priorizar y orientar la entrega de apoyos para promover el empleo y la capacitación, principalmente. c) Los programas no tienen definidos los tiempos para la entrega de apoyos a los beneficiarios, con excepción del programa de apoyo al empleo. d) Los operadores no disponen de mecanismos suficientes para conocer el resultado de las acciones. e) La información reportada en los informes de rendición de cuentas no incluye la totalidad de los aspectos vinculados a la política laboral. f) Los sistemas de información y control de los operadores de la política pública presentan deficiencias en términos de confiabilidad de la información que reportan. g) Los programas no disponen de indicadores para evaluar la finalidad de la política pública relacionada con el trabajo digno.

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el análisis de los apartados 2.1. Problema público y 2.2. Diseño de la política pública del capítulo 2 de esta evaluación.

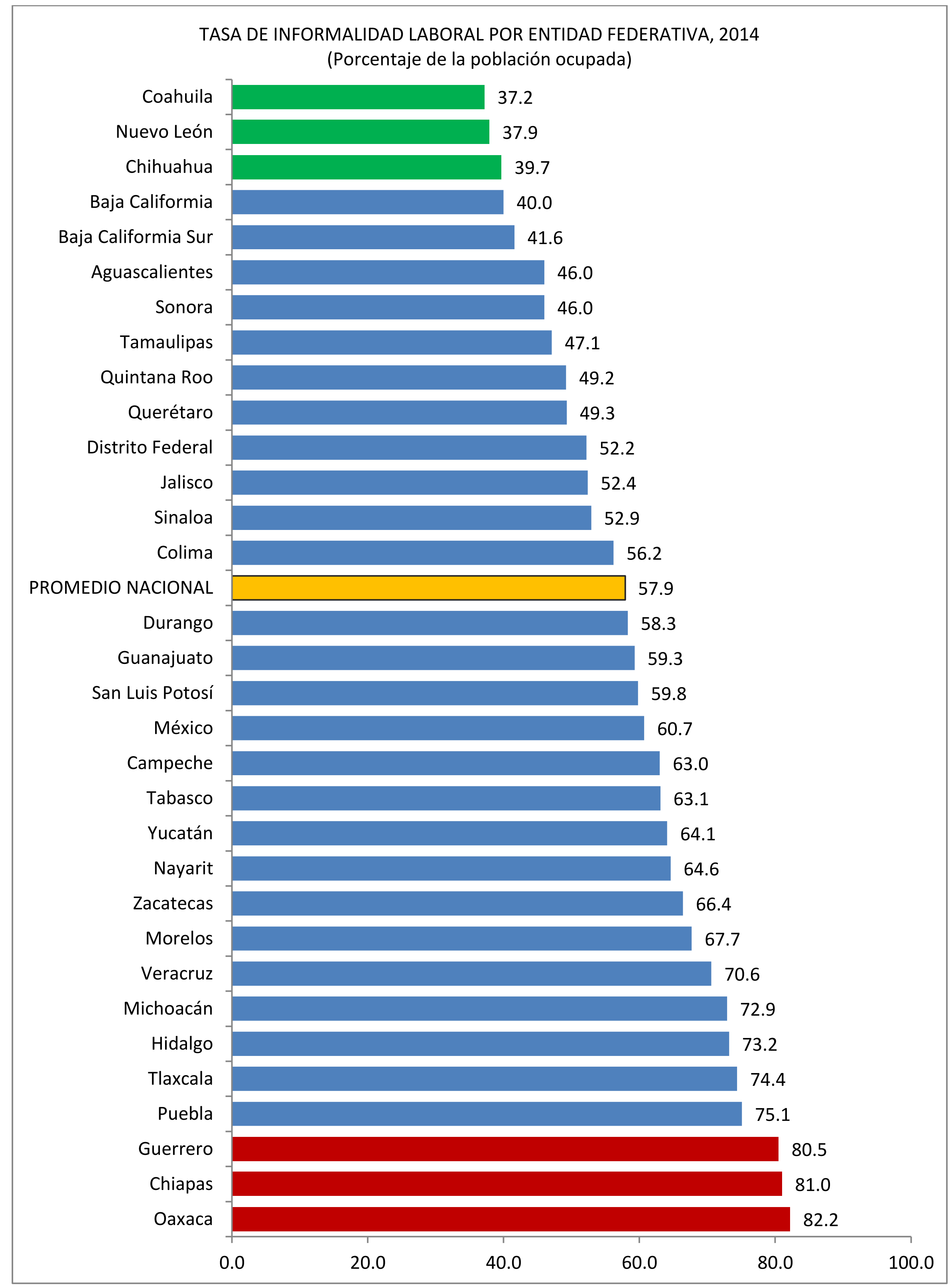
NOTAS: Busilis: Punto en que estriba la dificultad del asunto que se trata. Para los efectos de la fiscalización, el busilis es el referente de todo el proceso de revisión.
Busilis del hacer: es el imple de lo que la política pública o programa precisa que se debe hacer.
Busilis de la teoría del cambio inmediato: es un objetivo antes de lograr la finalidad de la política, precisa lo que se debe de conseguir antes de alcanzar el impacto final de lo que busca la política pública.
Busilis de la teoría del cambio mediato: se refiere a lo que la política pública pretende lograr a fin de avanzar en la atención del problema público.

Anexo 3: Mapa de la tasa de desocupación por entidad federativa, 2014



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Tasa de desocupación 2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Anexo 4: Tasa de Informalidad Laboral por entidad federativa, 2014



FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo: Indicadores Estratégicos 2005-2014, Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

Glosario de términos

Glosario de términos

Acciones de atención emergente	Apoyos económicos para atender contingencias originadas por fenómenos naturales o por causas económicas.
Amparo	Es el medio por el cual se impugna la resolución de un juicio en donde se presumen faltas de la autoridad que se traducen en una afectación directa a los derechos laborales de una persona.
Apoyos económicos o en especie	Servicios de vinculación laboral con otorgamiento de recursos económicos para la búsqueda de un empleo o en especie (capacitación) a trabajadores desempleados o subempleados.
Asesoría	Servicio que consiste en ofrecer información jurídica a una persona sobre cualquier situación de trabajo en la que tenga duda, o con el objeto de buscar una solución a un posible conflicto laboral.
Asuntos	Servicios iniciados y concluidos en materia de defensa laboral, los cuales pueden ser asesorías, conciliaciones, juicios y amparos.
Capacitación a distancia	Cursos en línea, con el objetivo de capacitar a los trabajadores sin que ellos se tengan que desplazar a centros de capacitación.
Conciliación	Mecanismo de solución de conflictos por medio del cual los patrones y los trabajadores gestionan por sí mismos la solución de sus diferen-cias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado denominado conciliador. Lo anterior se realiza con objeto de evitar el juicio laboral.
Formación de Agentes Multiplicadores (FAM)	Servicio gratuito a nivel nacional que tiene como propósito la formación y especialización de instructores internos de los centros de trabajo, para que a su vez otorguen capacitación a sus compañeros con base en necesidades específicas.
Incremento promedio del SMG	Se refiere a la variación porcentual promedio del SMG respecto de un año o en un periodo determinado.
Indemnización	Compensación que recibe una persona por un daño o perjuicio a ella misma o sus propiedades.
Inspección	Revisión de las empresas por parte de la autoridad del trabajo para comprobar el cumplimiento de la normativa laboral en los centros de trabajo.

Juicio	Es aquella actividad mediante la cual se da solución jurídica a los conflictos entre los patrones y los trabajadores, sometiéndose a la decisión que un juez emite con base en ciertas consideraciones.
PEA desocupada	Personas de 15 y más años de edad que buscan trabajo porque no están vinculadas a una actividad económica o de trabajo.
PEA ocupada	Personas de 15 y más años de edad que tienen un trabajo o realizan alguna actividad económica.
Personas que ganan tres salarios mínimos	Se refiere al número de trabajadores que reciben la cantidad de hasta tres SMG como pago por una jornada de trabajo.
Personas que ganan un salario mínimo	Se refiere al número de trabajadores que reciben la cantidad de un SMG como pago por una jornada de trabajo.
Población atendida del Programa de Apoyo al Empleo (PAE)	Personas que se registraron en alguna modalidad de los apoyos económicos o en especie.
Población atendida del Servicio Nacional de Empleo (SNE)	Personas que se registraron en alguna modalidad de los servicios de vinculación laboral.
Población atendida en situación de contingencia	Personas que se registraron en las acciones de atención emergente.
Población beneficiada en situación de contingencia	Personas que consiguieron un empleo por parte de alguna de las acciones de atención emergente.
Población colocada del PAE	Personas beneficiadas y que consiguieron un empleo, debido a alguna de las modalidades de los apoyos económicos.
Población colocada del SNE	Personas beneficiadas y que consiguieron un empleo por parte de alguno de los servicios de vinculación laboral.
Población Económica-mente Activa (PEA)	Personas de 15 y más años de edad que tienen vínculo con la actividad económica o que buscan trabajo, por lo que se encuentran ocupadas o desocupadas.

Población en edad para trabajar (PET)	Población de 15 años y más con edad legal mínima para trabajar.
Población No Económica-mente Activa (PNEA)	Personas de 15 y más años de edad que únicamente realizan actividades no económicas y no buscan trabajo.
Población ocupada en el sector informal	Personas que realizan un trabajo sin contar con el amparo del marco legal o institucional, sin importar si la empresa o negocio para el que preste sus servicios se encuentre o no registrado.
Población subocupada	Personas de 15 y más años de edad que tienen la necesidad y disponibilidad de ofertar más horas de trabajo de lo que su ocupación actual les permite.
Salario Mínimo General (SMG)	Es la cantidad menor que debe recibir en efectivo el trabajador por los servicios prestados en una jornada de trabajo.
Sanciones por incumpli-miento	Acción por la cual la autoridad del trabajo castiga al patrón por faltas a la legislación laboral.
Servicios de vinculación laboral	Son las acciones de vinculación entre ofertantes y demandantes, tales como bolsa de trabajo y ferias de empleo.
Tasa de desocupación	Es la proporción de la población desocupada con respecto de la PEA.
Tasa de informalidad laboral	Es la proporción de la población ocupada en el sector informal.
Tasa de subocupación	Es la proporción de la población subocupada con respecto de la PEA.

Bibliografía

Bibliografía

Libros

Collins, *Collins Dictionary of Business and Dictionary of Economics*, Londres, 2006.

Dornbusch, R. y Fisher, S., *Macroeconomics*, Editorial Mc.Graw-Hill, México, 1994.

Díaz Godino, J., *Estocástica y su didáctica para maestros*, Universidad de Granada, España, 2002.

Greene, W., *Análisis Econométrico*, Editorial Prentice Hall, EE UU, 1998.

Kennth Turner, John, *México Bárbaro*, Ediciones Leyenda, México, 2006.

Kindleberger C., *Historia económica mundial del siglo XX, La crisis económica 1929-1939*, España, 1985.

Auditoría Superior de la Federación, *Praxiología: Metodología para la Evaluación de Políticas Públicas*, Segunda Edición, 2014, México.

Meyer J., *La cristiada: La guerra de los cristeros*, Siglo XXI Editores, México, 1997.

Mankiw, G., *Macroeconomía*, Editorial Antoni Bosh, Harvard University, 2008.

Narcia, E., *Reflexiones sobre la justicia laboral*, UNAM, 2010.

Pacheco, P., *Liberalización de la política comercial y crecimiento económico de México*, Revista Economía UNAM vol. 2 núm. 4, Facultad de Economía, UNAM, México, 2005.

Sabariegos, José, *El concepto de trabajo en la economía actual. Desde el pacto social a la precariedad y las distintas reformas laborales*, España, Universidad de Alicante, 2011.

Silva Herzog, J., *El pensamiento económico, social y político de México, 1810-1964*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974.

Varian, H., *Análisis Macroeconómico*, Editorial Antoni Bosch, EE UU, 1992.

Zavala Gamboa, Oscar, *El trabajo por honorarios en México una visión jurisprudencial, Revista Latinoamericana de Derecho Social*, Número 12, México, 2011.

Documentos Institucionales

Congreso de la Unión, *Exposición de motivos de la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 2012*, México.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía e Informática, *Encuesta Nacional de Ocupación y Empleo 2001-2014*, México.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Glosario de conceptos de estadística laboral 2014*, México.

, *Exposición de motivos que dan origen al Programa de Apoyo Emergente a Trabajadores del Sector Servicios*, 2009, México.

Gobierno Federal, *Pandemia de gripe AH1N1 de 2009 en México*, 2009, México.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, *Stat Extratcts: Minimum Wage Data 2014*, OECD (OCDE).

World Economic Forum, *The Global Competitiveness Report 2012*, WEF, Ginebra, Suiza.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, *Evaluaciones externas realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), 2008-2014*, México.

Organización Internacional del Trabajo, *El empleo informal en México: situación actual, políticas y desafíos, 2014*, OIT Latinoamérica.

, *Informe mundial sobre salarios 2014. Salarios y desigualdad de ingresos*, OIT Latinoamérica.

Fuentes electrónicas

Banco de México, *Estimación del Efecto de la reforma laboral sobre el crecimiento del PIB potencial y el Empleo Formal*, publicado en la página web del Banco de México: http://www.bancode mexico.org.mx, febrero de 2013, consultado: 9 de septiembre de 2015.

, *Glosario de términos 2014*, publicado en la página web del Banco de México: http://www.banco demexico.org.mx, México.

, *Índice Nacional de Precios al Consumidor 2011*, publicado en la página web del Banco de México: http://www.bancodemexico.org.mx, México.

Consejo Nacional de Población, *Proyecciones demográficas 2010-2050*, publicado en la página web del CONAPO: http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Proyecciones, el 12 de febrero de 2015, consultado: 30 de abril de 2015.

El Financiero, *Pago por hora es letra muerta, pese reforma laboral*, Nota periodística del Financiero publicado el día 25 junio de 2015, disponible en la página web del periódico El Financiero: http://www.elfinanciero.com.mx, consultado el 25 junio de 2015.

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *Estadísticas de Ocupación y Empleo 2014*, México, www.inegi.org.mx.

, *Banco de información INEGI. Indicador: Conflictos de trabajo*, México, www.inegi.org.mx.

, *Censos económicos 1999, 2004, 2009 y 2014*, México, http://www.inegi.org.mx.

, *Cálculo de los índices de productividad laboral y del costo unitario de la mano de obra 2015*, México, www.inegi.org.mx.

, *Encuesta Nacional de los Hogares*, México, www.inegi.org.mx.

Organización de las Naciones Unidas, *Declaración Universal de los Derechos Humanos*, Resolución de la Asamblea General 217 A (III) del 10 de diciembre de 1948 de la ONU, publicado en la página web: http://www.cinu.mx/, consultado el 29 de abril de 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo, *Employment: OECD Data 2014*, publicado en la página web: https://data.oecd.org/, consultado el 6 de mayo de 2015.

, *Estudio económico de México 2015*, publicado en la página web: http://www.oecd.org/ centrodemexico/, consultado el 22 de septiembre de 2015.

, *Dataset: Level of GDP per capita and productivity 2001-2014*, Suiza, www.oecd.org/.

Organización Internacional del Trabajo, *¿Qué es el trabajo decente?*, OIT en América Latina y el Caribe, www.oit.org/americas, 9 de agosto de 2004, consultado el 6 de mayo de 2015.

, *La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015*, www.ilo.org/global/lang--es/index.htm, 16 de noviembre de 2012, consultado el 29 de abril de 2015.

, *Misión y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*, www.ilo.org, consultado el 6 de mayo de 2015.

Legislación

México, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Diario Oficial de la Federación, 10 de febrero de 2014.

, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976.

, *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

, *Ley Federal del Trabajo*, Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2012.

, *Ley de Planeación*, Diario Oficial de la Federación, 9 de abril de 2012.

, *Ley General de Contabilidad Gubernamental*, Diario Oficial de la Federación, 9 de diciembre de 2012.

, *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria*, Diario Oficial de la Federación, 11 de agosto de 2014.

, *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación, 20 de enero de 2004.

Normativa

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Reglas de Operación del Programa de Apoyo al Empleo 2002-2014*, México.

, *Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral*, 2014, México.

, *Lineamientos de Operación del Programa de Apoyo para la Productividad*, 2014, México.

, *Lineamientos de operación en materia de inspección que deben aplicar las Delegaciones Federales del Trabajo*, 2014, México.

Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, *Manual de Procedimientos para el otorgamiento de servicios de conciliación de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje*, México.

Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo, *Manual de Procedimientos del otorgamiento de servicios de asesoría, conciliación y representación jurídica de la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo*, México.

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, *Manual de Procedimientos para la elaboración, revisión y aprobación de los estudios socioeconómicos de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos*, México.

Secretaría de la Función Pública, *Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno*, Diario Oficial de la Federación, 27 de julio de 2012, México.

Documentos programático-presupuestales

Presidencia de la República, *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de mayo de 2001.

, *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 2007.

, *Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013.

Secretaría del Trabajo y Previsión Social, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2001-2006*, Diario Oficial de la Federación, México, 30 de mayo de 2001.

, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2007-2012*, Diario Oficial de la Federación, México, 31 de mayo de 2007.

, *Programa Sectorial de Trabajo y Previsión Social 2013-2018*, Diario Oficial de la Federación, México, 20 de mayo de 2013.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Presupuesto de Egresos de la Federación, periodo 2001-2014*, México.

, *Presupuesto de Egresos de la Federación, periodo 2001-2014*, México.

, *Matrices de Indicadores para Resultados 2008-2014 de los programas de Apoyo al Empleo, Atención a situaciones de contingencia laboral, de Apoyo a la Productividad, Capacitación a trabajadores, Ejecución a nivel nacional de los programas y acciones de la política*

laboral, Procuración de Justicia, Impartición de Justicia y Estudios económicos para determinar el incremento del salario mínimo, México.

Documentos de rendición de cuentas

Presidencia de la Republica, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México, marzo de 2007.

, *Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*, México, marzo de 2013.

, *Segundo Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018*, México, marzo de 2015.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *Cuenta de la Hacienda Pública Federal, Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional y programática, periodo 2001-2014*, México.

Fiscalización Superior

Auditoría Superior de la Federación, "*Auditoría de Desempeño Núm. 245 Apoyo al Empleo*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 37 Procuración de justicia laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 248 Programa de Atención a Situaciones de Contingencia Laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 290 Productividad Laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 289 Capacitación Laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 1191 Programa de Apoyo para el Empleo*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 5 Programa de atención a situaciones de contingencia laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 4 Acciones de Promoción del Empleo*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2010, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 125 Programas de Apoyo al Empleo*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2009, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 1011 Acciones Realizadas para Substanciar los Juicios Laborales que se Promueven para su Atención en Materia Federal*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 58 Servicios de Asesoría, Conciliación y Representación jurídica Laboral*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2008, México.

, *Auditoría de Desempeño Núm. 117 Programa de Apoyo a la Capacitación*, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2006, México.